

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:
ESPÍRITO, CRÍTICAS E DESAFIOS**

MARCOS ANDRÉ LOPES PINHEIRO
matrícula nº: 102059925

ORIENTADOR: Prof. Nelson Chalfun Homsy

JUNHO 2009

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:
ESPÍRITO, CRÍTICAS E DESAFIOS**

MARCOS ANDRÉ LOPES PINHEIRO
matrícula nº: 102059925

ORIENTADOR: Prof. Nelson Chalfun Homsy

JUNHO 2009

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus por ter concedido a mim a honra e oportunidade da formação superior. Seu amparo nos momentos difíceis e companhia, nos momentos de alegria foram, e sempre serão, de fundamental valia em minha vida. Agradeço também meus pais, Edigar e Lusía, por cada gota de suor derramado em prol do meu crescimento e pelo amor dedicado a mim por todos estes anos. Não posso deixar de estender um braço de agradecimento aos meus irmãos Matheus e Andréia, os quais amo incondicionalmente, e a Elaine Pires por cuja paciência, companheirismo e amor nutro terno apreço.

Agradeço ainda os amigos da jornada acadêmica os quais me são caros. Com certeza sempre ocuparão lugar de destaque em minhas mais alegres lembranças. Obrigado, em especial, ao amigo Luis Antônio Malcher Antunes, pela breve e fraterna amizade.

Meu agradecimento não pode deixar de lado meu orientador Nelson Chalfun. Seu entusiasmo pelo tema Brasil com certeza me foi um forte determinante acerca do tratado neste trabalho.

RESUMO

O presente trabalho procura mostrar alguns dos vários e complexos aspectos do novo paradigma fiscal instituído com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Procurou-se mostrar que no tempo de inflação descontrolada era praticamente inviável qualquer sopro de planejamento eficaz das finanças públicas. Todavia, ao fim desse processo desgastante, a estabilização monetária de 1994 evidenciou um vácuo administrativo sanável também pela implantação de um equilíbrio fiscal robusto.

Deixa-se claro que se tal lei teve importantes influências de experiências desenvolvidas em outros países, foi de suma importância levar em consideração a realidade econômico-financeira do Brasil.

Evidencia-se como o déficit orçamentário foi paulatinamente incorporado ao ciclo administrativo e todas as implicações da persistente negligência arrecadatória. Fica patente como este processo viciado foi disseminado no ambiente cultural da Administração Pública brasileira, promovendo distorções no financiamento do gasto público. Mostrar-se-á que, ante este complexo diagnóstico, imperativa era a repaginação do processo orçamentário, tal como exposto pela lei em questão, ensejando melhor controle sobre a dívida pública.

Ficará claro ao leitor que a LRF se serviu ainda de outras peças legislativas. Onde será possível concluir que a responsabilidade fiscal teve precedentes. A leitura indicará a existência de leis pretéritas que tiveram como temática central o equacionamento da gestão orçamentária e fiscal.

Os instrumentos de planejamento fundamentais foram descritos para que trouxessem à luz a importância de se conceber um ambiente institucional condizente com o repensar da dinâmica daquela gestão. Deixou-se claro como a transparência contribuiu, de fato, para o espírito da lei.

Fez-se uma breve análise de como a lei em estudo está alinhavada ao federalismo fiscal, deixando-se clara a precípua necessidade de se pensar em mecanismos que possam diminuir as disparidades regionais.

O leitor terá contato com as críticas direcionadas à lei. Em especial, verá aquelas que dizem respeito à despesa com pessoal. Há ainda uma abordagem crítica acerca da existência de indicadores de endividamento pouco eficazes que em muito contribuí para inibir um investimento público deveras eficiente. Ficou clara a desconsideração da heterogeneidade dos muitos municípios brasileiros.

Abordam-se ainda os desafios que estão contidos na diretriz fiscal implantada pela lei. Para isso, procurou-se deixar aclarado o descolamento entre gestão fiscal e superávit primário.

São apontados alguns aspectos a serem fortalecidos com o fim de se garantir a aplicabilidade programática da lei, principalmente no que se referem aos gargalos existentes na mesma. Apresentaram-se os conceitos de auditoria, contabilidade e custos que, se aplicados às contas públicas, constituem importantes ferramentas para a gestão econômica sólida.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO I — O ESPÍRITO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	8
I.1 - A CRISE INFLACIONÁRIA E O CONTEXTO DA LRF	13
I.2 - INFLUÊNCIAS	14
I.3 - ORIGEM DA IRRESPONSABILIDADE NA HISTÓRIA.....	17
I.3.1 - A INCORPORAÇÃO DO DÉFICIT AO COTIDIANO ORÇAMENTÁRIO	19
I.4 - MEDIDAS INSTITUCIONAIS PRÉ-LRF	22
I.5 - A LRF E A LEI 4320/64. HÁ ANTAGONISMO?.....	24
I.6 - PLANEJAMENTO, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE GOVERNAMENTAL.....	25
I.6.1 - O ESSENCIAL PLANEJAMENTO.....	25
I.6.1.1 - INSTRUMENTOS RELEVANTES DE PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL	26
I.6.2 - A ESSENCIAL TRANSPARÊNCIA	29
I.6.3 - O FUNDAMENTAL CONTROLE	30
I.7 - A LRF E AS PERSPECTIVAS ACERCA DO FEDERALISMO FISCAL	31
I.7.1 - O FEDERALISMO E A LÓGICA DESCENTRALISTA	31
I.7.2 - A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O FEDERALISMO	33
CAPÍTULO II — CRÍTICAS À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	36
II.1 - O PROBLEMA DA DESPESA COM PESSOAL.....	37
II.1.1 - CONTRAPONTO REFERENTES À DESPESA COM PESSOAL.....	38
II.2 - OUTRAS CRÍTICAS IMPORTANTES	41
II.3 - AS CRÍTICAS QUE ENVOLVEM ESPECIFICAMENTE OS MUNICÍPIOS	44
CAPÍTULO III — PERSPECTIVAS E DESAFIOS	47
III.1 - SUPERÁVIT NÃO É SINÔNIMO DE RESPONSABILIDADE FISCAL	47
III.2 - OS MÚLTIPLOS E LABORIOSOS DESAFIOS	49
III.3 - TRINÔMIO NOTÁVEL	53
CONCLUSÃO.....	57
NOTAS.....	60
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	64

INTRODUÇÃO

É lugar comum na cultura salutar de uma administração de cunho público ou privado, afirmar que um agente não pode — sob pena de enfrentar sérias sanções político-administrativas — gastar mais do que arrecada, promovendo este gasto sem caixa compatível. Se isso parece óbvio, o histórico das práticas bastante onerosas da administração pública brasileira até antes da implantação da LRF, mostra que a miopia reinante não permitia um fechamento positivo das contas públicas dos entes federativos: União, Estados e Municípios. Assim, pode-se afirmar que o paradigma fiscal implantado em 2000 representa um recomendável início da ruptura com o passado, que culminou com o descrédito da política fiscal brasileira, marcado por práticas levianas, descompromissadas e, portanto, irresponsáveis no trato com a coisa pública.

A síntese teórica aponta para o fato de que a estabilização monetária, iniciada com o governo Itamar Franco, as ilustrativas experiências fiscais de vanguarda vividas por outros países, o sucesso de uma administração muito empenhada em ampliar as distorções da cultura administrativa e o descrédito orçamentário foram fundamentais para que novos horizontes gerenciais pudessem ser delineados.

Assim, a LRF, mesmo com todas as justas críticas (despesa com pessoal, indicadores ineficazes para se alcançar uma nova administração pública etc.) que a ela possam ser direcionadas, será mostrada ao longo deste trabalho como um necessário instrumento de mudança de rumo da estrutura administrativa brasileira.

Longe de ser uma defesa apaixonada acerca do tema, este trabalho lança mão de autores pertencentes às correntes defensoras e críticas da Lei. Ladearam-se tais pensamentos para que ficassem para trás as ideias fixas de cada corrente: se, por um lado, os defensores esquecem que a lei impõe gargalos aos entes da federação, que engessa e muito a possibilidade de crescimento; por outro, os críticos omitem, em sua análise, que a lei não pretendeu esgotar os mecanismos de controle das contas públicas, sendo ideal, para que se tenha, de fato, uma reestruturação estatal, que se promovam mecanismos tantos quantos forem necessários para que este objetivo estruturante seja atingido.

Deste modo, as críticas abordadas deverão ser objeto de análise para que os entes da federação sejam contemplados segundo suas especificidades, garantindo assim a saúde do federalismo fiscal brasileiro. Quanto a isto, uma das mais importantes críticas é quanto aos

índices alcançados pela nova lei — de cunho essencialmente financeiro. Seria de grande importância retificar este grave defeito para que novos coeficientes sejam utilizados, ficando mais patente, durante o exercício financeiro as nuances regionais. Isto permitiria sobremaneira o administrador público equacionar de modo mais racional a política fiscal adequada para um dado ente. Garantir-se-ia, desta forma, meios e modos de crescimento sustentado e de longo prazo para este ente federativo.

O primeiro capítulo desta monografia mostra o ambiente institucional que vivia o Brasil antes da adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal. Aborda-se a necessidade de um novo padrão gerencial, principalmente a partir da estabilização dos preços de 1994. Analisam-se também as experiências internacionais que a influenciaram. Este capítulo mostra o mecanismo secular de incorporação de déficit orçamentário adotado por boa parte dos administradores públicos. Há uma breve referência sobre a Lei 4320/64 somente para deixar clara a complementaridade entre ambas. Os instrumentos institucionais utilizados pela LRF são igualmente abordados para que se possa ter um panorama de gerenciamento mais adequado. Finalmente a discussão federalista é colocada em pauta para que se identificasse onde esta lógica se irmana com a Lei.

No segundo capítulo são mostrados autores que desferem críticas valiosas à Lei. Abordam-se aquelas referentes à despesa com pessoal: faz-se uma reflexão acerca da constitucionalidade material incutida na Lei Complementar 101. Trata-se do gargalo que representa a Lei no que tange o investimento quando considerados os coeficientes adotados em sua letra. Para corrigir este problema outros índices igualmente importantes são propostos. O avançar da leitura deixarão claras as dificuldades enfrentadas especificamente pelos municípios ao receberem muito da demanda inicialmente destinada aos Estados e à União.

No terceiro capítulo são mostrados os desafios mais nevrálgicos que a Lei deve procurar enfrentar. Boa parte da literatura é pacífica ao insistir que a lei em destaque não deve ser tratada como mero gerador de superávit primário. Este capítulo deixa assente ser mero engodo ter como meta principal a pouco objetiva geração deste superávit. Fica clara a urgência de se implantar o Conselho de Gestão Fiscal para que os objetivos fiscais da Lei não se esvaíam no abismo temporal. Por fim, são apresentados os conceitos de auditoria, custos e contabilidade. Mostra-se que estes conceitos, se aplicados pelos entes, permitem uma gerencia mais racional e, por isso, viabiliza o que se convencionou chamar de Estado de Longo prazo.

CAPÍTULO I — O ESPÍRITO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Aprovada¹ em maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) veio atender um antigo e urgente anseio daqueles que primavam pela moral político-administrativa na condução da política fiscal brasileira que, não raro, utilizava-se de práticas ineficientes no que se refere à condução desta. Segundo Moraes (2004, p.107), a referida aprovação pode ser tratada como um corolário de um processo de aprendizado social e político que teve como efeito último servir de sustentação para o período Henrique Cardoso. Autores como Juruá (2005, p.1) apontam — como se o desenvolvimento de inovadores dispositivos legais que tenham como objetivo a responsabilidade com a coisa pública devesse fazer parte apenas da agenda neoliberal — que a LRF assenta-se sobre os pilares do pensamento neoliberal de transparência e responsabilidade.

Assim, é seguro dizer que a Lei foi de fundamental importância para que a gestão fiscal passasse a ser concebida sob as rédeas responsáveis das boas práticas no trato com o dinheiro de caráter público. É o que Figueiredo e Nóbrega (2002, p.5) chamam de Choque de Moralidade, ou seja, o legislador é apresentado às regras claras e sadias no que tange aos vários aspectos inerentes a uma gestão fiscal que prime pela versação correta dos fundos públicos, como o nível de endividamento, por exemplo. Cabe destacar que essas regras devem ser seguidas independentemente de ideologias político-partidárias. Garantir-se-ia, desta forma, um Executivo direcionado para a responsabilidade, porquanto se queira uma política fiscal robusta e sustentável no longo prazo.

Quanto ao aspecto inovador para a sociedade como um todo, faz-se importante considerar a afirmação de Castro (2002):

“Por fim, há que se considerar então, que nós estamos diante de uma mudança de modelo cultural em todos os níveis. Primeiro comportamental, ético, pois a LRF poderá facilitar a construção de um divisor de águas entre o aceitável e o não aceitável do ponto de vista sócio-político e o que poderá mudar a configuração dos valores individuais e coletivos no médio e longo prazo. Essa possibilidade ganhará mais força quando a Lei estiver sendo discutida e entendida pelos cidadãos, pelos contribuintes ou pelos educadores em suas salas de aula, pois a responsabilidade fiscal, na verdade, deve ser de toda a população, que deve conhecer e participar da construção de seus projetos, contribuir com o financiamento deles, pelos impostos, e controlar a execução dos mesmos, fiscalizando-os e exigindo qualidade e transparência das despesas públicas a cargo dos governantes.” (p.8)

Segundo Figueiredo e Nóbrega (2002), o profundo desajuste fiscal que vivia o Brasil, caracterizava-se pela poupança negativa e recorrentes déficits públicos, colapso do modelo de substituição de importações e falência dos modos de condução da administração estatal. Os anos 90 — com suas crises cujas origens remetem o momento econômico ao déficit fiscal

com inflação, recessão e desemprego — fizeram o mundo como um todo repensar a forma de administração do Estado². Particularmente no Brasil, a modernização do Estado tornou-se imperativo em razão da forte presença estatal no cotidiano econômico, o que sufocava, e muito, a possibilidade de se atender os anseios sociais demandados pela população — uma importante lição dada pela década de 90³ mostrou que a máquina estatal torna-se profundamente inexecutável à medida que o Estado é um ator de peso, ou seja, tem uma responsabilidade cada vez maior na estruturação econômico-administrativa. Historicamente, é importante ressaltar que o Estado intervencionista nasceu posteriormente ao *crack* de 1929, com a ideia keynesiana de que este ator político estava mais longe das incertezas e assimetrias que o próprio mercado. Far-se-ia, portanto, o financiamento estatal por meio de uma política fiscal expansionista. Mas o intervencionismo estatal perdia fôlego já na década de 70 ante as crises de endividamento, déficits e quadros inflação que não cediam.

Neste contexto, a instituição de novos paradigmas de política fiscal — flagrante objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal — tornou-se algo a ser pensado e posto em prática com relativa urgência. O colapso seria algo inevitável se a política fiscal continuasse caminhando por estas sendas, pois era evidente que os sucessivos déficits fiscais eram uma herança pesada, nada aprazível e cada vez mais arraigada na cultura administrativa brasileira. Passou, com a nova lei, o administrador público, como visto mais adiante, a depender de receitas para assumir dívidas e despesas. Criou-se, portanto, uma retaguarda legal para que aquela cultura cada vez mais fosse equacionada ao longo do tempo, instituindo, por sua vez, o senso de responsabilidade social no processo de condução política no Brasil.

Para que os resultados práticos tivessem efeito mais amplo, a LRF foi concebida para atingir todos⁴ os entes da federação (Estados, Municípios, União, e Distrito Federal), a cada um de seus respectivos poderes e a todos os órgãos e entidades da administração pública, conforme estatuído no artigo primeiro da referida lei, ou seja, o princípio da legalidade atinge a todos:

“Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais”.

(Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000)

Os objetivos mais concretos da Lei não seriam atingidos se somente um ou outro ente federativo fosse alvo da nova legislação fiscal. Donde se conclui que uma política repensada para o Brasil começava a ter sua agenda planejada como uma política de Estado e não como uma ideia fortuita de um governo. O então antigo e ineficaz modelo de condução da política fiscal já apresentava desgaste bastante evidente, portanto.

Conforme descrito ainda no artigo primeiro da LRF, boas regras de gestão fiscal são aquelas pautadas nas diretrizes de ação planejada e transparente (conceitos bastante detalhados ao longo deste trabalho). Com isso é possível prevenir riscos e corrigir eventuais desvios, que sejam potencialmente comprometedores para as contas públicas, baseados nas metas desejadas quando computadas as receitas e executadas as despesas. Possibilita-se também a estrita obediência a limites e condições, no que abrange a renúncia de receitas (para fins de concessão de benesses fiscais destinadas às políticas de redução das disparidades setoriais, promovendo o equilíbrio regional), geração de despesa com pessoal e seguridade social e inscrição em resto a pagar. É, portanto, resultado óbvio do processo que a execução fiscal, fixada sobre a égide da responsabilidade, tenha como pano de fundo um planejamento anterior eficiente e significativo.

Assim, se um ente alcança o equilíbrio financeiro — definido aqui como despesas alinhadas ao limite de suas receitas e também como a existência de um efetivo controle sobre o nível de endividamento — tem-se um indicativo do senso de responsabilidade do gestor, fundamental para que o déficit primário (despesas maiores que receitas) seja passível de equacionamento, colaborando para os objetivos da Lei. Ou seja, descontado o pagamento de juros da dívida, o ideal é que haja superávit primário — apesar de Afonso (2004) atentar para o fato de que a LRF não deve ser resumida à geração de superávit primário, posicionamento amplamente lembrado ao longo deste trabalho, com mais enfoque no derradeiro capítulo —, pois fica evidente que, neste caso, a soma dos gastos não ultrapassou o somatório de receita em um dado ano do exercício fiscal. Isto é deveras salutar, pois é financeiramente óbvio que, havendo superávit, o ente federativo terá a possibilidade de amortizar o montante de seu passivo — ao invés de pagar somente o serviço da dívida —, resultando na redução da conta juros nos exercícios fiscais futuros, conduzindo o aparelho estatal à solvência no longo prazo. Tratando ainda do real significado de equilíbrio financeiro, e para que se tenha uma real ideia dos aspectos relativos à Lei de Responsabilidade Fiscal, Chalfun (2001) destaca:

“—Trata-se fundamentalmente do equilíbrio financeiro, que exige do gestor público a adoção de providências no que se refere à receita e à despesa, para prevenir a ocorrência de déficits sucessivos nas

contas governamentais. Situações de descontrole têm impacto nas condições gerais do país e são perversas, ao gerar mais inflação e comprometer a estabilidade de preços, o que acaba por prejudicar, sobretudo, os setores mais pobres da população, que não têm como se proteger da desvalorização da moeda.” (p.7)

A ação governamental, por seu turno, deve ser uma fotografia do respeito às condições institucionais vigentes que são importantes características para que o equilíbrio entre receita e despesa seja fixado em níveis sustentáveis para o ente federativo e disciplinado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Dentro deste escopo, o planejamento, o controle e a transparência das ações institucionais permitem que, conseqüentemente, os recursos públicos sejam alocados de modo mais eficiente na sociedade para o qual eles existem. Assim, é mais evidente e compreensível que este tripé possibilite que haja uma relação custo/benefício que saia mais em conta para a Administração Pública — maior interessado na condução de uma gestão fiscal responsável — e para a sociedade⁵ — beneficiária direta de tal gestão.

É importante ressaltar que a mudança nos rumos da condução da gestão fiscal é, com a implementação da LRF, algo a ser conquistado paulatinamente. Assim, a mencionada ruptura não pode ser dividida em um antes e um depois, mas a divisão mais sensata seria o antes, o que se faz agora e o depois. Isso passa à sociedade uma ideia mais realística do que se pode desenvolver com o amadurecimento das mudanças em curso. Deste modo, Guedes (2001) aponta para o fato de que, como toda lei, a LRF merece passar por seu devido tempo de amadurecimento. Somente então os efeitos sobre a reversão do déficit orçamentário tornar-se-ão mais perceptíveis. Assim, o imediatismo é uma característica definitivamente indesejável quando o que está em jogo é uma norma dotada de complexos detalhes que colaboram entre si para seu objetivo final.

Todavia, a moralização da condução fiscal não é tudo. Não se pode jamais deixar de vislumbrar equilíbrio fiscal estável e de longo prazo baseado em crescimento econômico real e mudanças dos indicadores sociais brasileiros. Torna-se óbvio que o incremento na eficiência operacional do Estado no gerenciamento dos recursos públicos e o decréscimo do déficit fiscal são mecanismos de amparo ao fortalecimento estatal que servem de base para que metas mais interessantes sejam — no caso em estudo estas metas estão obviamente relacionadas à saúde fiscal estatal, fundamento necessário e não disjuncto do processo de crescimento econômico — alcançadas em benefício da economia e da sociedade.

Não se pode negligenciar que, com a nova legislação fiscal, sérias sanções são estabelecidas se o ente ousar ignorar os limites estabelecidos na Lei. Funciona como complemento para essas sanções a lei 10.028 de 19 de outubro de 2000, mais conhecida como Lei de Crimes Fiscais. Não se pode negar que a inexistência de mecanismos punitivos, até então, era um oásis para o gestor público que conduzia as políticas de Estado de modo irresponsável. Incidindo sobre a própria pessoa (gestor público), esta lei procura punir com inelegibilidade, multa ou até mesmo prisão, aqueles que insistirem em não observar os limites definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao gasto com pessoal e despesas totais. Araújo e Loureiro (2004, p.159) citam que o intuito da responsabilização penal é de fato provocar e despertar o senso de responsabilidade pessoal da figura do próprio gestor público em todo o processo de busca pelo equilíbrio nas contas públicas, ou seja, apenas desperta a tônica da responsabilização política.

A engenharia envolvida nas sanções não se furtou em se pautar principalmente no último ano do mandato legislativo, ou seja, se é neste período que os entes e os administradores (Executivo e Judiciário) são mais tentados a perder o controle sobre os índices que medem a saúde da política fiscal, então não há porque não submetê-los à face mais dura da lei neste mesmo período. É evidente que isso se destinava àqueles legisladores que no último ano do mandato preocupavam-se em contrair uma quantidade tal de compromissos — isso acontecia em maior número nos estados e municípios — que inviabilizavam um governo eficiente para o próximo gestor que, em boa medida, perdia parte de seus quatro anos de mandato saldando dívidas adquiridas por seu antecessor para se recolocar no trilho solvente. Logo, a LRF foi fundamental para que as argumentações do tipo: “a dívida quem fez foi meu antecessor. Não é minha, portanto”, tornem-se cada vez menos justificáveis. Tavares (2000, p.1) diz que muito pior que a situação, por exemplo, do prefeito que herda uma prefeitura com suas contas arrasadas é a situação dos contribuintes deste município que verão seu esforço de arrecadação não se transformando em serviços de qualidade em função da ‘arrumação da casa’. Depreende-se, portanto, ser a Lei 10.028 um mecanismo de grande envergadura se for considerado como um meio para que, na trajetória do ajuste fiscal, possam ser coibidos ou consertados os hiatos que venham a surgir no decurso da condução da política fiscal pautada no equilíbrio.

Neste sentido importa, segundo Figueiredo e Nóbrega (2002), que atuem os Tribunais de Contas, pois estes têm a atribuição constitucional de fiscalizar a gestão dos recursos públicos. Sua principal contribuição é, segundo Afonso (2002), fiscalizar e supervisionar o

cumprimento dos limites e das exigências definidas na Lei de Responsabilidade Fiscal apenas por estarem previstas constitucionalmente. Logo, ao agirem de modo eficiente em meio à sociedade, evita-se sobremaneira a materialização do prejuízo para a mesma.

I.1 A crise inflacionária e o contexto da LRF

Na década de 90, pensar em controle ostensivo em relação às finanças públicas não passava de mero devaneio dos agentes políticos. Mesmo os administradores compromissados com uma gestão fiscal responsável, viam-se impedidos de exercê-la em função de uma situação inflacionária fustigante — chegou-se a 2500% ao ano — que em nada beneficiava o controle sobre despesas e receitas públicas e que apenas serviu para mitigar a discussão em torno da agenda descentralizadora (visto no último capítulo) das receitas. Bremaeker (2000, p.2) aponta que as dívidas públicas cresciam e se acumulavam ao mesmo tempo em que eram desvirtuadas pela inflação⁶. A nada apreciável herança de descontrole das finanças públicas nas três esferas ficou evidente quando, com o Plano Real, alcançou-se o controle inflacionário a partir de 1994. Puttomatti (2002, p.2), também declinando sobre esta mesma abordagem, aponta para o fato de que se em uma ponta do problema a estabilização (forte atenuação do viés inflacionário) monetária evidenciou, e muito, os acentuados desequilíbrios nas contas públicas dos entes federativos; na outra ficou patente a real necessidade de se implantar mecanismos institucionais que atuassem no sentido de disciplinar — impor meios e sanções administrativas que direcionassem o gestor público no sentido da administração com responsabilidade — o equilíbrio fiscal⁷. É bom salientar que enquanto havia uma rigidez para baixo da inflação as pressões podiam ser devidamente moldadas basicamente por dois motivos: a inflação representava, através do imposto inflacionário, fonte de financiamento para o setor público; comprimia-se a receita em termos reais, posto que a esta rubrica reagisse de modo mais diretamente proporcional em relação à inflação quando comparada com despesa.

A recorrente prática de se deixar passivos financeiros de um exercício para o outro, não encontrava empecilho legal e, por isto, era expediente amplamente utilizado pelos entes da federação. Isto colaborou, sem dúvida, para que a já problemática situação de política fiscal — sempre mergulhada em um déficit público vicioso, cujas origens são explicadas ainda neste capítulo — se tornasse cada vez mais insolvente no longo prazo e evidenciava ainda mais a necessidade de uma mobilização por parte do Poder Legislativo no sentido de se desenvolver as bases para a responsabilidade fiscal. É ponto pacífico que, pelo fato do Brasil

ser um país dotado de grande descentralização fiscal, é fundamental que todos os entes estejam sempre estimulados ao gerenciamento da política fiscal consistente. Destaca-se também que apesar do ambiente inflacionário adverso, ou dos resquícios, na segunda metade dos anos 90, já havia um sopro, mesmo que insipiente, que remetiam o controle político-fiscal às sendas responsáveis.

Figueiredo e Nóbrega (2002) traçam um panorama dos aspectos estruturais do Brasil, à época da implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que merece menção nesta parte deste trabalho:

“O Brasil vem convivendo com um profundo desajuste fiscal, caracterizado pela presença, entre outras, de uma poupança negativa e de déficits públicos reiterados; colapso do modelo de substituição de importação; e, por fim, uma crise da forma e dos métodos de administrar o Estado. A redefinição do papel do Estado é um tema de alcance universal nos anos 90. No Brasil, essa questão adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional. Tornou-se, consequentemente, inadiável o equacionamento da questão da reforma ou da reconstrução do estado que já não consegue atender com eficiência à sobrecarga de demanda a ele dirigido, sobretudo na área social” (p.1)

Sucessivos déficits trazem como impacto primeiro para a sociedade, a criação de mais impostos ou mesmo a majoração dos já existentes, minguando o investimento em setores estratégicos fundamentais para o desenvolvimento de médio e longo prazo da economia. Infere-se, deste modo, que não pode haver desenvolvimento econômico e nem bem estar se as ações de governo seguem rumo diametralmente oposto.

O expediente comum, utilizado principalmente pelos estados, de se deixar uma herança — que dificilmente seria honrada — para os governos sucessores, ao não assumir na totalidade os custos de suas decisões de gastos, representava um vácuo e um risco moral na estrutura política brasileira. Esse vácuo, fruto desta prática predatória, representou mais um dos tantos motivos para a concepção da nova Lei. Isto porque, sob estas condições, as decisões gerenciais tendiam rotineiramente à apropriação dos recursos federais, numa espécie de blindagem financeira dada pela União⁸, segundo cita Araújo e Loureiro (2004, p.154), retroalimentando, por fim, todo o processo de irresponsabilidade fiscal. Depreende-se disto que os entes subnacionais sentiam-se fortemente estimulados a não se sujeitarem às boas regras gerenciais posto haver, por parte da União, uma cobertura não-punitiva, complacente.

I.2 Influências

Segundo Figueiredo e Nóbrega (2002), a Lei de Responsabilidade Fiscal recebeu influências internas e externas. A Comunidade Europeia (União Monetária Europeia), o

inovador modelo de reforma do setor público Neozelandês, o FMI e os Estados Unidos foram as principais influências. Aliás, há argumentos críticos que apontam para uma brutal falta de autenticidade da nova legislação por se pautar recomendações de organismos internacionais e em experiências de outros países.

É inegável que o Fundo Monetário Internacional forneceu aos legisladores brasileiros valiosos embasamentos teóricos pelo fato de ter sido testemunha próxima de amplas reformas fiscais em vários países: Estados Unidos, Reino Unido, Suécia etc. À época da implantação da LRF, negligenciar a contribuição da cartilha Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal — expressão mais tangível do esforço dessa instituição no sentido de prover fontes de aperfeiçoamento nos processos de ajuste fiscal mundo afora — apenas significaria negar a existência de uma fonte empírica valiosa que evidentemente teria muito que colaborar para a nova gestão fiscal do país através de modernos elementos gerenciais. Todavia, Afonso (2002) tenta esclarecer que a nova legislação é criação reconhecidamente nacional e não produto dos ideais do FMI ou mesmo de outro órgão que represente interesses nacionais. Nascimento e Debus (2002), de modo um pouco mais ufanista, vão ao encontro deste viés analítico ao afirmarem que a nova legislação fiscal é criação genuinamente “verde-amarela”.

A LRF tem nas regras inovadoras e na transparência alguns de seus pilares de apoio, que são fundamentais para a efetiva da implantação da Lei, concordando com as exposições anteriores. Essas regras foram adotadas tomando-se por base o *Budget Enforcement Act* (1990) — contribuição dos Estados Unidos da América — e ainda foram importantes fontes de outros dois mecanismos utilizados na engenharia legislativa que delineou o espírito da LRF: a compensação orçamentária (“*pay as you go*”) e a limitação de empenho (“*sequestration*”). A primeira versa sobre o mecanismo que permite que o aumento de despesa seja compensado pela diminuição de algumas outras despesas ou pelo aumento de receitas através da majoração das alíquotas de impostos⁹ — fontes das mais duras críticas, por parte daqueles que vêem a LRF como uma desnecessária peça ortodoxa e neoliberal. A segunda versa sobre a correspondente redução de despesa se, no transcorrer do exercício fiscal, a arrecadação passar a traçar uma rota de desvio (redução) no que tange ao plano de receitas previamente fixado. Visa, portanto resguardar o orçamento. A afirmação, em Figueiredo e Nóbrega (2002), de Martus Tavares, então ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, ilustra bem como as premissas do *Budget Enforcement Act* passam a fazer parte dos planos de ação do governo:

“ao longo da execução orçamentária, ao se estimar que as metas anuais de dívida e de resultado entre receitas e despesas fixadas na LDO não serão cumpridas, será promovido um corte automático linear das despesas, na proporção necessárias para atender àquelas metas...” (p.10)

A experiência neozelandesa, denominada *Fiscal Responsibility Act* (1994), segundo inferência possível em Nascimento e Debus (2002), por sua vez, conjugou as experiências de ajustes internacionais com o princípio da transparência das estratégias e metas. Isto foi fundamental para que a cidadania renascesse em meio à sociedade. Assim, foi elemento caracteristicamente daquele país¹⁰, a adoção de mecanismos que permitiram que os cidadãos fiscalizassem o seu gestor, tais como: balanço patrimonial; demonstração de fluxo de caixa; demonstração das obrigações, detalhando a composição e as características da dívida pública ativa etc. Se fosse possível delinear uma espécie de hierarquia entre as prioridades, ter-se-ia que as imposições das regras estariam subordinadas à sentinela social. A ordem natural do processo, desta forma, seria o parlamento zelar pela definição de critérios que designassem desempenho da economia como um todo e o Executivo elaborar o orçamento e definir onde empenhar receitas (gasto), mas este processo complexo passaria pelo crivo concomitante do controle social.

Estes mecanismos de controle vieram ao encontro dos anseios (gerenciamento prudente dos riscos fiscais da Coroa) da sociedade neozelandesa em oposição à completa falta de informações a despeito do que é feito com seu dinheiro ou onde é aplicado; sendo ainda uma resposta ao descompromisso com resultados. Representam muito mais a materialização das ações contra a impunidade, que em muito colabora para a continuidade do processo vicioso. As medidas reformadoras, no setor público, adotadas pela Nova Zelândia¹¹ tinham como objetivo principal a promoção do equilíbrio de seu orçamento. É natural, deste modo, que o governo daquele país buscava a disciplina fiscal. Trar-se-ia, como consequência mais óbvia, o equacionamento do ônus dos infundáveis e rígidos déficits orçamentários naquele país. Segundo Calife (2004, p.61), o sucesso do modelo executado por aquele país, no âmbito das reformas, não teve precedentes em outros países, sendo inclusive adotado como modelo de estudo e modelo gerencial pelo Banco Mundial. Este padrão reformador neozelandês assistiu ao sucesso muito em função de algumas condições intrínsecas de fundamental importância, tais como: aproximação da economia formal da economia institucional que é condição precípua para que haja uma real consolidação das reformas; predominância das modernas práticas empresariais aplicadas à Administração Pública. Ao citar Schik¹², este autor expõe que os modelos executados pelos países em subdesenvolvimento não devem seguir os mesmos passos do modelo neozelandês, isto porque na Nova Zelândia os mercados são dotados de considerável solidez e há todo um mecanismo sistemático que coopera no

sentido de se garantir os contratos firmados, ao passo em que nos países em subdesenvolvimento há uma presença muito significativa da economia informal, com insuficiente definição dos direitos de propriedade privada. Infere-se, deste modo, que se adotou um modelo reformador amplamente baseado na lógica interna daquele país. Nisto há de se sustentar uma importante lição: a dinâmica da economia do país deve ser condicionante para qualquer plano reformador que se possa programar no Brasil. Pouca valia terá um plano inspirado em experiências externas se estas experiências não estiverem adaptadas ao ambiente interno, de modo a satisfazer os múltiplos indicadores que ensejarão seu sucesso em função de uma abordagem realista para padrões internos.

Em 1992, o Tratado de Maastricht deu sua contribuição ao estabelecer como regra fiscal, para os países participantes do tratado, a intolerância aos déficits nominais fiscais (3% do PIB) muito amplos e limites para o endividamento público (60% do PIB). Verificados potenciais desvios quanto a estes limites, acordou-se a adoção dos devidos ajustes que trazem os índices de volta aos patamares acordados, corrigindo-se os déficits excessivos. A partir deste tratado, por meio da presença de restrições legais ou constitucionais, o comportamento fiscal responsável, amparado por tais restrições, passa a ter espaço na agenda do cotidiano administrativo europeu. Os Estados membros da União Europeia conduzem suas políticas internas com relativa independência, não obstante ficarem vinculados aos princípios gerais definidos por Maastricht. É significativa a edição, por parte do Conselho Europeu e outros órgãos colegiados afins, de resoluções e outros regulamentos. Estes documentos têm por princípio fixar e monitorar metas de déficit e dívida e estabelecer as devidas punições a quem extrapolá-las.

I.3 Origem da irresponsabilidade na história

Este ângulo analítico da Lei de Responsabilidade Fiscal é interessantemente explorado por Domingos Poubel de Castro¹³. Para este, tudo começa por uma análise de questão subjacente à formação da sociedade brasileira.

Em primeiro lugar, e amparado pelo amplo espaço histórico que a cultura cristã tem no mundo ocidental, expõe que a missiva do Apóstolo Paulo ao povo de Tessalônica, descrita na bíblia¹⁴, ao exortar que a relação entre trabalho e sustento é clara e objetivamente de causa e consequência, representando uma ruptura interessante com toda a sistemática da ideia paradisíaca de ociosidade e gratuidade, quando não vigia o trabalho e viver era apenas esperar que tudo o mais acontecesse.

Consciente ou não disto, Paulo apenas acabara de concretizar uma das colunas vertebrais da história do capitalismo: subsistência é decorrência do esforço que se emprega, ou seja, origina-se no trabalho. Em outras palavras, o preço do subsistir é o trabalho.

Em segundo lugar, tendo sido fortemente influenciado pelo modo cultural implantado pela colonização lusitana, temos o desdém histórico com que se tratou o esforço pela subsistência. Segundo este autor, o trabalho era fardo a ser carregado pelos menos privilegiados. Deste modo, a ideia de São Paulo não fazia o menor sentido para os planos de ocupação a serem empregados pela empresa luso-ibérica nas Américas.

Como consequência da valorização da importância de um homem pelo seu espaço ocioso e não pelo trabalho, a implantação da avaliação meritocrática foi, nestes tempos, amplamente retardada tanto pela empresa portuguesa quanto pela espanhola. Castro (2002) destaca ainda, a despeito dessas forças que compõem a miscigenada formação cultural do Brasil:

“Fazendo um paralelo dessa formação de valor social com a realidade da Administração Pública brasileira, pode-se entender melhor alguns dos problemas nacionais. Em primeiro lugar, a elite de condução política do Estado é naturalmente originária da sociedade e reflete os seus valores, os seus conflitos, os seus mitos, ou seja, o seu imaginário coletivo. Assim, não se pode estranhar o fato de a Administração Pública no Brasil, no seu desenvolvimento, ter sido marcadamente patrimonialista, caracterizada pela presença de nepotismo e de corrupção. Mesmo considerando a implementação da burocracia no setor público e os avanços recentes em direção à administração gerencial ou empreendedora, há de se reconhecer a coexistência dessas formas de administração no Brasil. Esse traço impõe, assim, que o foco da modernização administrativa necessite conservar certos esteios burocráticos, devidamente ancorado em leis fortes que sejam capazes de enfrentar o caldo cultural adverso.” (p.2)

Cabe destacar que do ponto de vista do provimento orçamentário, é ponto de consenso que, entre os dirigentes brasileiros, sempre foi histórica a falta de consciência da necessidade de se arrecadar. Deste modo, o gasto público fica sem sua principal contrapartida que é prévia arrecadação. Ora, se há uma imprudente e nevrálgica disjunção entre o arrecadado¹⁵ e a tábua de gastos, é natural que o abismo entre o que está no papel e o efetivamente executado seja necessariamente cada vez mais profundo, traduzindo-se em um gasto público persistentemente ineficiente, ou seja, pouco produtivo, colaborando para o paulatino esvaziamento das políticas públicas de Estado por meio de sucessivos quadros adversos das políticas fiscal e tributária.

I.3.1 A incorporação do déficit ao cotidiano orçamentário

Do que se viu, pode-se inferir que a cultura deficitária foi absorvida, de certa forma, de modo natural — a despreocupação arrecadatória está para o abismo deficitário como uma relação de causa e efeito.

Tudo começa quando se põem em prática as deformidades programáticas que fazem parte do dia-a-dia administrativo: o ‘como, quando e onde gastar?’ são as principais indagações feitas, ou seja, o cronograma de arrecadação é pensado ulteriormente em relação ao cronograma de gastos, quando ulteriormente nisto se pensa. Assim, dificilmente se planeja meios e modos de se lastrear aquilo que se planeja gastar. Em outras palavras, de onde vem o provimento orçamentário é a questão menos relevante, impingindo sérios danos às contas públicas de longo prazo.

Assim começa o vicioso ciclo deficitário¹⁶: se sempre há uma demanda por serviços públicos que precisa ser atendida, é natural que uma soma maior de dinheiro seja cada vez mais necessária ao longo do tempo para que se lastreie este gasto. Se a ótica da prévia arrecadação é algo inexorável, porém visto com maus olhos pela parcela dos maus administradores, é saída mais conveniente para estes, adentrar cada vez mais no obscurantismo do sobredito abismo deficitário.

Silva (2004, p.4) aponta com propriedade que o capítulo três da referida lei contempla a fundamental necessidade de se ensejar um planejamento orçamentário robusto e de longo prazo para que a gestão de gastos posterior seja devidamente sustentável, sem que este seja um agente causador de surpresas para os cofres públicos por ausência daquele. Ressalta-se que o parágrafo primeiro do artigo 12 da LRF até admite revisões das previsões de receitas nas Casas Legislativas, mas somente no caso de flagrante erro ou uma possível omissão de ordem técnica, mostrando assim uma necessária preocupação com a evolução da receita pública. Deste modo, tem-se um relevante mecanismo de afastamento das práticas até então vigentes: inchava-se artificialmente a receita para que a mesma passasse também atender interesses secundários (interesses próprios) que não os da sociedade para a qual foi pensada. Era preciso um mecanismo de correção da histórica tendência brasileira de se superestimar receitas — a inflação pode ser considerada como um dos fenômenos econômicos que tipicamente permitiam esta superestimação — e subestimar despesas — surgimento de despesas não previstas no processo de elaboração orçamentária e que, no decorrer dos sucessivos exercícios financeiros, tornam-se reais — conduzindo a política fiscal a

desequilíbrios provenientes justamente da deficiência intertemporal entre planejamento e execução orçamentária. O orçamento precisava ser resgatado como mola-mestre do processo de reorganização fiscal. Não se podiam admitir disjunções persistentes e contumazes entre o planejado e o efetivamente gasto.

Segundo Castro (2001, p.3), este ciclo somente pode se materializar em componentes que cada vez mais cumprem seus indolentes papéis, tendo os seguintes reflexos: déficits a pagar, dívidas não pagas, preços superfaturados, corrupção nos pagamentos, bancos financiando déficits, bancos estaduais falidos e, segundo Afonso (2002, p.4), constante recorrência imediatista aos pacotes tributários de fim de ano que, segundo Afonso e Serra (2002, p.3), “acabam por estropiar políticas orçamentárias racionais” e que servem como infrutíferas e dispendiosas tentativas de “tapar buracos”. Tendo o ciclo vicioso continuação com o repasse da dívida para a União¹⁷, fato este que apenas pode culminar com o repasse do problema desta para a sociedade na forma de, por exemplo, majoração de impostos, já anteriormente citada.

Este grande problema apenas faz com que o Estado desenvolvimentista tenha cada vez menos fôlego e alcance seu estado letárgico em patamares cada vez mais elevados. Torna-se natural o Estado contemplar cada vez menos — e quando atende, é cada vez mais ineficiente — as demandas da sociedade.

Quando se pensa na evolução histórica e política brasileira no modo de conduzir a gestão do gasto público, não é nenhuma tarefa hercúlea perceber que toda esta celeuma administrativa tem como um dos seus pilares seculares o fato de que sempre se usou o expediente de se preocupar mais em angariar votos nas urnas que efetivamente prevenir ou mesmo remediar hiatos orçamentários que existissem e/ou ampliassem, em um dado momento, e que pudessem tirar muito da celeridade e eficiência na gestão do próximo chefe do executivo federal, estadual ou municipal e também anular qualquer planejamento desenvolvimentista que se pudesse ter sido feito para o Brasil. Castro (2002, p.3), concordando com esta visão de destruição dos essenciais valores orçamentários, atesta que o enraizamento deste tipo de condução da coisa pública é tão orgânica que a Lei Maior de 1988 prevê que o gasto pode acontecer somente com autorização, mas não faz nenhuma menção sobre a prévia receita, fundamental para a execução daquele gasto. Analisando o processo como um todo, é pacífico que o agente público tenha controle somente sobre a execução do orçamento. O perigo reside justamente neste aspecto: nenhum “político que se preze” é afeito

a conter gastos, sob pena de ter sua “imagem arranhada” no pleito a que será submetido. Bom mesmo é ser o relator do ‘projeto X’ que cria aquele projeto populista que garantirá uma mesada à população menos abastada ou mesmo daquele ‘projeto Y’ que prevê receitas — neste caso, sem lastro de origem — para aquela obra que definitivamente garantirá seu quinhão político (popularidade) ao final do processo. Deste modo, o ônus da dívida quem paga é, indubitavelmente, o Estado.

É neste sentido que cada vez a LRF é incisiva, ou seja, procura de modo veemente operar no sentido de promover a correção deste tipo de agir do Executivo brasileiro. Assim, fortalece-se, e muito, o princípio econômico fundamental de restrição orçamentária, tornando-a cada vez mais factível para todos os entes da federação, se considerado o quadro de condução discricionária da arrecadação prévia — é deveras salutar à robustez do fortalecimento democrático que este Poder esteja agora adstrito à efetiva existência de um orçamento que ampare seu gasto. Assim, garante-se um relevante amparo ao legislador público — e por que não dizer à sociedade brasileira? — de modo que um não receba a herança negativa daquele que o antecedeu. Esta lei busca delinear meios e modos de se alcançar um resultado primário de fato equilibrado. Assim, quando se faz um gasto amparado por uma retaguarda orçamentária, é notório que o equilíbrio-fim tende a ser o de longo prazo, ou seja, auto-sustentável. Isto porque o gasto não estaria vinculado à busca tresloucada por crédito no mercado. Isto serve como instrumento de notável envergadura no que refere ao controle do endividamento público.

Enfim, na gestão pública moderna, muito mais que o sentido de planejamento, os administradores públicos devem ter como norte o fato de que o orçamento assume o papel de importante instrumento de trabalho (o que, obviamente, acampa os gestores de todos os entes da federação) que balize o controle real dos gastos. Disto decorre o fato de que a posição de âmbito micro das posições financeiras governamentais (decisões de gastos definido pelo próprio orçamento) deve respeitar justamente a expressão de âmbito macro das mesmas posições (orçamento geral do governo) que, portanto, seria o limite. Isso dá ao planejamento global do Estado um ensejo controlador mais efetivo no que refere ao âmbito gerencial da coisa pública, posto que seja mais fácil para a sociedade chegar às conclusões acerca dos princípios da Administração Pública constantes na Constituição brasileira — posteriormente citadas — através de avaliações do gerenciamento de gastos pautado no que prevê o orçamento. Em outras palavras, o gestor público assume uma gama maior de responsabilidade

quanto à gestão do erário que lhe é confiado: condução coadunada das tábuas de provimento financeiro e dispêndio.

I.4 Medidas institucionais¹⁸ pré-LRF

Se de fato a lei em questão teve relativo grau de êxito, não é prudente pensar que este sucesso foi apenas fruto do mérito inovador de sua letra. É inegável que havia a clara necessidade de se planejar um desenho institucional favorável^{19/20} às mudanças²¹ a serem implantadas. A reestruturação da política fiscal em qualquer Estado, definitivamente, não é um processo imediatista a despeito das discussões que envolvem o nível de intervenção estatal na economia real. É mais prudente, portanto, se ter em mente que a sobredita reestruturação é efeito que tem como causa a consolidação das instituições políticas e do amadurecimento da sociedade. Segundo Puttomatti (2002, p.3), era imperativa a reestruturação fiscal seja no âmbito estadual, seja no âmbito municipal, traduzindo-se em um reordenamento das contas públicas. Para isso, no início da década de 90, promoveu-se a renegociação da dívida entre a União e, principalmente, os estados. Pelo lado destes, não havia, até então, nenhum empecilho específico para a recorrente utilização de bancos estaduais no sentido de financiar os seus respectivos déficits orçamentários por meio de receitas financeiras, o que culminava com a ampliação da dívida deste ente. Ficou patente, a partir de 1994 — ano da criação do Plano Real —, com uma moeda estável, a insustentabilidade deste modelo. Pode-se dizer, portanto, que um dos pilares para a reversão deste quadro era o refinanciamento da dívida dos entes subnacionais, ou seja, o governo federal precisava agir no sentido de sanear o montante da dívida dos entes subnacionais.

Segundo esta autora, a dívida consolidada dos Estados, somada ao montante necessário para a reestruturação dos bancos estaduais, chegava à cifra de R\$ 242 bilhões, sendo subsidiada pela União (federalização da dívida, segundo Araújo e Moraes (2004, p.168)) através da emissão de títulos da dívida de trinta anos que proporcionava, em dividendos, 6% ao ano mais o índice IGP-DI. Assim, havia um mal necessário: se por um lado gerava-se um custo relativo para a União, por outro os dividendos auferidos permitiam aos estados e municípios uma exígua necessidade de financiamento, constituindo-se em um claro avanço em relação ao quadro anteriormente apresentado. É interessante assinalar que ao mesmo tempo em que se executava todo este programa de refinanciamento da dívida, o Senado aprovava em 1998 a Resolução 78 que teve o mérito de conferir regras mais rígidas para o endividamento e para as operações de crédito interno e externo para os entes

subnacionais — abrangia também suas respectivas autarquias e fundações —, imputando maior e significativa restrição a estes.

O cronograma de reestruturação destas dívidas previa a gradual redução do gasto com pessoal em relação à receita corrente e implantação de meios para se alcançar o superávit primário. Estes mecanismos evidenciaram que se pretendia um maior controle federal^{22/23} sobre os termos financeiros dos entes exigindo, por parte destes, forte austeridade fiscal de modo a se alcançar os objetivos com conforto. Ainda nestes termos, pode-se dizer que a monitoração que a Secretaria do Tesouro Nacional, através da avaliação do desempenho fiscal para o pagamento da dívida, é um fato que evidencia este maior controle federal em relação às finanças estaduais. É de se considerar que estes acompanhamentos deram sua contribuição empírica para a elaboração de um sistema fiscal planejado com dados mais robustos ainda nos anos que antecederam ao lançamento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta, por sua vez, ao prever da mesma forma, vários mecanismos de acompanhamento, ratificou os meios utilizados no processo de refinanciamento da dívida dos estados e municípios.

O processo de reversão da situação fiscal precisou ainda conhecer outros recursos institucionais²⁴ paralelos desenvolvidos para que os problemas fiscais fossem, enfim, estancados. Dentro deste contexto, pode-se mencionar: a Lei Complementar 82/95 (Lei Camata I) que teve como proposta principal a estipulação de limite de gasto com pessoal em 60% da receita corrente líquida para Estados e Municípios e em 50% para a União; a “Lei da Dívida” (Lei 9496/97), que regulamentou a renegociação das dívidas do estado ao impor exigências que obrigam os entes subnacionais a adotarem comportamento pautado em rígidos parâmetros de política de condução orçamentária, visando à geração de superávit primário, fundamentais para as execuções contratuais e à diminuição da relação dívida/receita anual²⁵; a Resolução 78 que, aprovada pelo Senado em 1998, restringiu as emissões de títulos aos governos excessivamente comprometidos com a quitação de compromissos previamente firmados e de operações de antecipação de receita orçamentária; a Lei Complementar 96/99 (Lei Camata II) que ratificava aqueles percentuais estipulados para gasto com pessoal, mas dava maior amplitude ao conceito de despesa com pessoal ao incluir os benefícios dados aos servidores, aspecto relevante excluído da Lei Camata I, e não mais considerar como despesa com pessoal os gastos concernentes aos planos de demissão voluntária; a Emenda Constitucional 25 (2000) que vinculou (limitou) proporcionalmente o subsídio dos vereadores a das despesas totais das câmaras municipais segundo o tamanho da sua população.

I.5 A LRF e a lei 4320/64. Há antagonismo?

Apesar das inovações trazidas pela lei, não se pode deixar no esquecimento a Lei 4320/64 que dá normas às finanças públicas no Brasil há mais de 40 anos. Nascimento e Debus (2002, p.5) esclarecem que esta lei não é substituída nem revogada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso porque os objetivos das duas leis são diferentes sem, contudo, caminharem em direções opostas: se a Lei 4320/64 tem o objetivo de estabelecer normas gerais para elaboração e o controle dos orçamentos e balanços; a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas especificamente para a gestão fiscal. Baratta (2001, p31) cita, por seu turno, que há certa relação de complementaridade entre ambas as leis chegando, por vezes, a se integrarem. É importante observar Puttomatti²⁶ (2002, p.2), pois “enquanto a lei 4320/64 estabelece as regras de preparação e execução orçamentária, a Lei de Responsabilidade Fiscal foca na gestão fiscal com ênfase na consolidação e manutenção da estabilidade macroeconômica”, mostrando, de fato, que uma complementa a outra. Assim, uma não poderá ser eficazmente aplicada sem que haja uma estrita e anterior observância da outra.

A lei 4320/64 atendeu um interesse compreensível da coletividade quanto à elaboração de regras, limites, processos, controles etc. que tenham por fim instituir meios, modos e procedimentos para os agentes públicos envolvidos diretamente nas ações estruturais. Conforme expõe José Junior (2002/3, p. 11), a Lei 4320 conjuga dois sistemas utilizados para o controle efetivo gerencial: o orçamento e a contabilidade²⁷. Em termos gerais, a contabilidade trabalha no sentido de fornecer informações sobre os passos da Administração Pública em termos financeiros, o que facilita a tomada de decisões, o controle e avaliação de desempenho do gestor público. Quando se faz um paralelo entre a legislação de 2000 e a de 1964, vê-se que o conceito de orçamento evolui naquela e passa, ao trabalhar irmanado com o planejamento que garanta a correlata provisão financeira, a ser instrumento que garante aos gestores públicos capacidade de adequação de seus programas operacionais que, como tal, advém de metas pré-definidas, às disposições financeiras. É, portanto, imperativo ao orçamento seguir um planejamento global, definindo, por fim, metas a serem alcançadas com o plano de gastos. Assim o controle gerencial deve sempre buscar o alinhamento entre o prévio orçamento e a tábua de despesas. Em verdade este equacionamento é o começo da monetização da agenda de gastos públicos — o que dá amparo e robustez à gestão pública responsável —, aspecto fundamental disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

I.6 Planejamento, transparência e controle governamental

Fica bastante evidente que a Lei de Responsabilidade Fiscal é fruto de um anseio do Legislativo e do Executivo em dar à sociedade os frutos de uma gestão fiscal pautada no planejamento, transparência e controle no que tange às ações estratégicas de governo em relação aos gastos e geração de receitas.

Para um governante construir escolas, postos de saúde etc. é o seu meio gerir a dinâmica institucional-administrativa, que se traduzirá no fazer governamental. A sociedade terá um termômetro de quão responsabilmente se estará lidando com seu dinheiro se aquele executar gastos baseado (previstos) em instrumentos sólidos: Planos Plurianuais, Lei de Diretrizes Orçamentárias etc., citados posteriormente nesta obra.

A seguir, serão apresentadas as três características fundamentais — planejamento, controle e transparência — que dão sentido à Lei de Responsabilidade Fiscal e que foram de grande importância para que a mesma recebesse apoio das instituições políticas, econômicas e da sociedade brasileira. Sem essas características, não seria possível desenvolver um dispositivo legal competente se o que se buscava era uma maior disciplina em relação à negligente política fiscal brasileira de então.

I.6.1 O essencial planejamento

A política fiscal do governo, portanto, é reflexo da escolha dos projetos colocados em pauta nas(s) casa(s) legislativa(s) dos entes federativos. Mas essa mesma política só se torna fato quando devidamente materializada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), nos Planos Plurianuais (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA)²⁸. Assim, depreende-se que não há despesas, nas ações institucionais, que sejam desvinculadas do próprio planejamento institucional. Isso é deveras significativo quando, ao fim das contas, se quer um ente devidamente saneado por anteriormente ter avaliado o que desejaria realmente executar com uma dada receita de que dispunha, um dos pilares da gestão pragmática.

Programar e gerir uma política fiscal significa pressupor que os gestores procuraram saber as necessidades da sociedade. Todavia, a política fiscal tem seus campos institucionais não disjuntos dos objetivos econômicos e sociais em detrimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Igualmente, as metas sócio-econômicas são frutos do prévio planejamento da política

fiscal; sem o qual os anseios sociais e objetivos da referida Lei não seriam alcançados. Quanto a este aspecto, Silva (2004) traz à luz o seguinte comentário de Carlos Maurício Figueiredo:

“O planejamento é o mecanismo que pode atenuar a miopia social da LRF. É através dele que, observando o controle fiscal rígido imposto pela lei, os gestores públicos poderão distinguir nitidamente o que é importante, o que é prioritário e o que é imprescindível, para alocar da melhor maneira os recursos disponíveis e não incorrer na necessidade de interromper abruptamente, de cortar linearmente ações e despesas de interesse social imediato.” (p.4)

Segundo Douraci Oliveira, em Guedes (2001, p.17), somente há planejamento como processo, quando este é de fato contínuo, ou seja, não pode haver hiato entre o planejamento e as ações propriamente ditas, sob pena de se perder as rédeas da política fiscal, depondo contra as bases da Lei em estudo.

I.6.1.1 Instrumentos relevantes de planejamento institucional

Quando se analisa a Lei de Responsabilidade Fiscal em um plano mais generalista, percebe-se que ela, além dos vários limites dispostos em sua letra, oferece mecanismos de reação para que, quando extrapolados os limites, seja possível forçar a correção em relação aos desvios dos limites: corte automático de despesas (o “*pay as you go*” de inspiração americana) caso não sejam cumpridas as metas anuais de dívida e de resultado primário fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, por exemplo.

Pode-se dizer que o Plano Plurianual (PPA) é o primeiro passo para o planejamento das ações governamentais de caráter mais estratégico, político e de longo prazo a ser considerado pelos administradores, visto sua duração de quatro anos²⁹, coincidindo com o exercício executivo. Um PPA é um bom prenúncio de todo o plano de trabalho de um governo, no que tange às políticas e diretrizes de longo prazo, especificando os objetivos a serem alcançados, conforme atesta Chalfun (2001). Uma das dificuldades em se traçar metas políticas e de longo prazo através do PPA era o fato de que os gestores públicos se deparavam com um cenário de inflação galopante, conforme já mencionado. Ficava inviabilizado, portanto, qualquer acerto em termos de previsões financeiras para um determinado período fiscal, posto que quantitativamente e qualitativamente qualquer planejamento fosse corroído pelo viés inflacionário. Faz-se importante lembrar que uma vez vetado o artigo terceiro da Lei de Responsabilidade Fiscal — tratava do Plano Plurianual — continua valendo o disposto na Lei 4320/64, o que reforça a ideia de complementaridade entre ambas.

O PPA é elaborado de quatro em quatro anos durante o primeiro ano de mandato do chefe do Executivo. Seu conteúdo deve conter as despesas de capital, despesas correntes e despesas de programas de duração continuada para estes quatro anos de mandato deste chefe.

A literatura aponta com relativa insistência que, no Brasil, pouco se dava importância ao orçamento, o que mostrava ser mais um indício de descompromisso com o planejamento na trajetória administrativa brasileira. Objetivamente, à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), é resguardada a função de orientar a elaboração de orçamentos anuais estabelecendo também prioridades e metas para a Administração no exercício financeiro subsequente. Mas suas incumbências foram ampliadas para que o equilíbrio entre receita e despesa fosse mais facilmente alcançado. Por isto, a LDO assume, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o papel de dispor, dentre outros assuntos essenciais, de matérias que versam sobre fixação de critérios para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), disciplina sobre a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Passa a emergir, portanto, como a mais importante peça de planejamento, conforme dispõe Figueiredo e Nóbrega (2002).

Subentende-se que deve estabelecer todos os parâmetros necessários para a alocação dos recursos no orçamento anual. Serve como um dispositivo legal para que metas e objetivos, contemplados no PPA, sejam de fato alcançados. É por meio da LDO que se observará se aquilo disposto no PPA está de acordo com os orçamentos anuais, ou seja, é praticamente um instrumento através do qual se pode aferir o nível de cumprimento daquilo disposto no PPA. É instrumento que em muito colabora para os objetivos a serem alcançados pela LRF: se antes da Constituição de 1988 o destino dos recursos eram definidos unilateralmente pelo Executivo, agora tem de passar pela casa parlamentar que irá, através dos mecanismos legais, definir como melhor alocar os recursos e velar pela observação escorreita dos objetivos almejados pela sociedade, seja na provisão para suas necessidades, seja na manutenção de um Estado capaz de gerir um orçamento que lhe é confiado. É notório, portanto, que a LRF veio dar ainda mais vigor à LDO, ou seja, segundo Silva (2004, p.4), a LRF inova ao atribuir, em boa medida, a responsabilidade para manutenção da atividade de planejamento global do Estado à LDO.

À estrutura da LDO, incorporou-se o Anexo de Metas Fiscais (AMF) que representa mais um avanço na gestão da política fiscal. Segundo Castro e Macruz (2001, p.17), o AMF pauta-se na avaliação do cumprimento das metas fiscais dos três exercícios anteriores e para

demonstrar a programação planejada para o exercício atual e para os dois exercícios seguintes em termos de receita, despesa, resultado nominal e primário e tamanho da dívida pública. Com este anexo os resultados do passado, quando insatisfatórios, podem ser corrigidos e servir de fonte de dados para a elaboração de metas de longo prazo cada vez mais eficientes. Assim, em havendo afastamento, em termos das metas fiscais pré-estabelecidas, deve estar descrito o motivo deste afastamento é quais são os meios e o estimativa temporal para que se retome o equilíbrio orçamentário. Um indício de que a AMF realmente representou inovação importante, é o fato de que esta passa a servir de base para a elaboração da LOA e para o acompanhamento da execução orçamentária. Segundo Puttomatti (2002, p.6) este anexo tem ainda o objetivo de executar uma análise patrimonial das empresas estatais, enfatizando a execução de recursos oriundos de privatizações e venda de ativos. Este tipo de gerenciamento tinha o louvável intuito de desvincular o financiamento das despesas correntes das despesas de capital.

Na esteira do controle programático advindos da LDO, o Anexo de Riscos Fiscais (ARF) surge como uma importante inovação da LRF, passando a descrever e vigiar de perto o comportamento de eventuais processos que sejam capazes de promover perturbações/surpresas no equilíbrio entre receitas e despesas, tais como: redução de receitas, aumento das despesas, sentenças judiciais³⁰ e outros fatos deste gênero que, naturalmente, devem ser objeto de avaliações constantes por parte dos administradores públicos, respeitadas as normas legais estatuídas para tal fim.

Deste modo, a LDO imbui-se de mecanismos que forçam melhoria em termos qualitativos e quantitativos na administração das variáveis abarcadas pela LRF, retirando muito da inércia dos gestores públicos que, outrora, no elenco de suas preocupações, relegavam a responsabilidade a último plano. Passa então o orçamento equilibrado a ser utilizado como instrumento de trabalho e objetivo destes mesmos gestores. Nascimento e Debus (2002, p.19), concordando com a citada opinião de Figueiredo e Nóbrega (2002), afirmam que a LRF elegeu a Lei de Diretrizes Orçamentárias como o mais importante instrumento para a obtenção do equilíbrio das contas públicas; levando-se, obviamente, em conta a trajetória de cumprimento dos objetivos pré-estabelecidos e que passam a ser compromisso de governo.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é importante dispositivo de gerenciamento orçamentário e financeiro para o administrador público, pois sua função principal é

administrar, por seus mecanismos de ação, o equilíbrio entre receitas e despesas públicas. Neste sentido, a LOA deve colaborar para a quitação de restos a pagar do ano anterior, e também para a quitação de passivos de potencial materialização, através de inclusão de reservas de contingência como percentual da receita corrente líquida. Esta lei deve estar coadunada com o Anexo de Metas Fiscais e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, pois assim o Estado terá sustentabilidade para caminhar rumo à execução de todo o seu planejamento de longo prazo anteriormente estabelecido.

I.6.2 A essencial transparência

A Administração Pública tem como princípios fundamentais a Legalidade, a Moralidade, a Impessoalidade, a Eficiência e a Publicidade, conforme descrito no artigo 37 de nossa Egrégia Carta. Dentre estes, para efeitos de política fiscal, destaca-se a publicidade que guarda estreita relação com o princípio da transparência³¹. Nada mais adequado para traduzir uma das principais exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal. Instrumentos como a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Anexo de Metas Fiscais e as prestações de contas — previstos na LRF — são, sem dúvida, corolário para o princípio da publicidade³², ao mesmo tempo em que auxiliam no alcance das metas pré-estabelecidas. Isto porque estes são instrumentos que podem, no transcorrer do processo administrativo, mostrar se a política fiscal está sendo bem gerida³³, de modo a deixar os atos e omissões dos gestores públicos visíveis aos olhos daqueles interessados (sociedade em geral) em fazer este tipo de fiscalização e controle, segundo concorda Araújo e Loureiro (2004, p.155), definindo o que se pode chamar de aproximação entre governantes e governados.

Segundo FMI (2002, p.5), a transparência fiscal³⁴ faz com que aqueles que se encarregam da elaboração e implementação das políticas fiscais sejam os responsáveis diretos pelos seus atos. Conforme mostram Figueiredo e Nóbrega (2002, p.5), para a LRF, a transparência³⁵ é um significativo pilar, sem o qual não se poderia prover eficiência necessária em termos de gestão fiscal.

Muito mais que divulgar dados acerca da administração fiscal dos vários exercícios, transparência se traduz ainda em vantajosa valorização da cidadania, pois dá condições — antes bastante restritas — à sociedade de obter informações³⁶ claras e precisas que dão indícios do nível de comprometimento do gestor público com políticas fiscais sérias; pode-se dizer, portanto, que transparência é uma espécie de satisfação à sociedade.

Todavia, tal como se pode inferir em Abrucio e Loureiro (2004, p.13), é fundamental que as informações³⁷, que são trazidas à luz, sejam divulgadas em linguagem menos acadêmica, mais clara e objetiva para que a sociedade possa conhecer e entender as contas públicas que chegam a suas mãos. Isso é fundamental para que se vença a enorme apatia com que a sociedade trata as finanças públicas — um dos reflexos óbvios de secular desdém que sempre foi dispensado à abertura de informações concretas para a sociedade. Segundo Araújo e Sobrinho (2002, p.5) o modelo de transparência que a LRF busca tem por objetivo permitir um controle social mais efetivo, partindo do pressuposto de que, conhecendo a situação das contas públicas, o cidadão estará dotado de meios e modos para que tenham mais condições de cobrar, exigir, fiscalizar, desde a origem até o destino, o que se está fazendo com seu próprio dinheiro.

Para que se tenha êxito nestes objetivos, a própria lei propõe normas que buscam reverter a inércia do controle social: o primeiro desses instrumentos consta do parágrafo único do artigo 48 da lei que assegura a participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, Leis de Diretrizes Orçamentárias e orçamento. Outro dispositivo seria o previsto no artigo 49 que estabelece a obrigação de as contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo ficarem disponíveis durante todo o exercício, tanto no respectivo Poder Legislativo quanto no órgão técnico responsável por sua elaboração. Mais um instrumento para o incremento do controle social é o contido no artigo nono, parágrafo quarto da lei em estudo que estabelece que até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública, na comissão referida no parágrafo 1º do artigo 166 da Constituição ou equivalente nas casas legislativas estaduais e municipais; ou seja, o Poder Executivo vai até o Poder Legislativo demonstrar e avaliar o cumprimento de metas fiscais de cada um dos quadrimestres. Ainda nestes termos, a LRF tem a nobre missão de valorizar o administrador que executa sua função pautada no esforço para a manutenção do equilíbrio financeiro e de retirar a desarrazoada ideia secular de que o bom agente público é aquele que executa gastos a esmo, pouco importando o controle da contas públicas.

I.6.3 O fundamental controle

Quando se busca analisar o controle, verifica-se que a publicidade e a legalidade dele não estão disjuntas, tampouco a moralidade. Como já exposto, o intuito reformador da nova

política fiscal brasileira não seria concebível sem os mecanismos de controle previstos pela própria Lei.

Audiências públicas, que envolvem o desenvolvimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e consultas populares das contas apresentadas pelo chefe do Executivo local certamente são instrumentos essenciais e importantes para reduzir significativamente a histórica inércia da população no que concerne a uma maior participação popular que Hely Lopes Meirelles chama em, Guedes (2001, p.19), de Controle Externo Popular.

É esse controle que avalia se há, no decurso da aplicação da Lei, algum hiato significativo — entre o planejado e o efetivamente executado — que mereça atenção no sentido de se agir para revertê-lo no processo de execução planejamento estabelecido em um contexto fiscal de responsabilidade, que inclui as atividades de planejar e controlar a execução orçamentária e prevenir, ou mesmo corrigir, os desvios.

I.7 A LRF e as perspectivas acerca do federalismo fiscal

I.7.1 O federalismo e a lógica descentralista

Delinear uma linha de raciocínio sobre a atual Lei de Responsabilidade Fiscal não permite ao leitor negligenciar a questão federalista que envolve a descentralização sob a ótica fiscal no Brasil.

Uma análise válida é aquela que enfoca a despeito do que a Constituição de 1988 propôs em suas letras. A Egrégia Carta atendeu anseio dos entes subnacionais, que tinha sua origem ainda no processo de transição do regime ditatorial para o regime democrático, de que as receitas públicas fossem descentralizadas por meio do causativo desmembramento do poder de tributar. Nota-se que este fenômeno não significou diminuição do peso do poder central, isto porque, segundo Chalfun (2005), grandes ainda são as competências que pertencem ao poder federal nos campos da economia e finanças dando fôlego ao que se pode classificar como federalismo centrípeto. É patente que tal reivindicação destes entes nasceu da intrínseca necessidade de se conferir maior autonomia financeira — busca pelo federalismo centrífugo — pois, sob a vigência da Carta anterior (1967), havia uma ardilosa associação entre o ideal fiscal centralizador e os ideais militares. Este panorama não é de difícil compreensão. Maior centralização permitia ao governo central militar conquistar maior prestígio e quinhão político junto à sociedade, mormente representada pelos estados cuja

pobreza fosse característica marcante e pelos municípios de menor porte. Era espécie de moeda de troca: minha transferência de recursos pelo teu apoio ao meu regime. A lógica da proposta descentralizadora é ser uma resposta social às estruturas absolutas. Em suma, o que o constituinte de 1988 mirava era a construção de um novo federalismo fiscal³⁸, onde estados e municípios possam deixar mais evidente seus interesses que envolvam a repartição dos recursos públicos disponíveis. Sob a nova constituição, consolidou-se a capacitação tributária dos estados e municípios. Silva (2005), acerca da motivação econômica que envolve o descentralismo fiscal brasileiro, expõe o seguinte:

“A razão econômica central que preside o processo de descentralização, característico do federalismo, é a otimização da relação existente entre preferências dos agentes econômicos e o perfil do sistema fiscal, num contexto de produção e consumo em que o sistema de preços não é capaz de gerar informações relativas às preferências dos indivíduos, isso porque as decisões alocativas do governo não são definidas pela lógica das preferências reveladas nos espaços de mercado, isto é, do ponto de vista normativo, o mecanismo ótimo de provisão de bens públicos considera as preferências coletivas enquanto o mercado aloca em função das preferências individuais.” (p.119)

Afonso e Serra (2007), acerca do desenvolvimento econômico abarcado pela questão federalista expõem:

“O aperfeiçoamento do federalismo fiscal no Brasil é crucial, tanto para a estabilidade econômica, para efeito de controle do déficit e da dívida pública global, como para a retomada do desenvolvimento sustentado, já que a formulação e a implementação de políticas econômicas mais apropriadas dependem, por exemplo, da estrutura e da harmonização tributária, interna e externa.” (p.3)

Convém deixar assente que no Brasil o que predomina é a lógica federativa, em oposição às absolutas centralização e descentralização fiscal, ou seja, vige a forma que mescla competências centralizadas e descentralizadas entre os vários níveis de governo, culminando em políticas fiscais que envolvem instrumentos operados tanto pelo ente central quanto pelos entes subnacionais. Isso é o que se pode chamar de federalismo de equilíbrio, segundo Chalfun (2005). Assim, as relações fiscais podem ocorrer conjuntamente de dois modos bastante distintos: horizontalmente, ou seja, aqueles que versam sobre ações fiscais em um mesmo nível de governo (entre Estados, por exemplo) ou verticalmente, ou seja, versam especificamente sobre as relações entre os três níveis de governo. Em toda a sistemática envolvida, é bom que se destaque que a União não pode prescindir de atuar na coordenação do processo federativo para que sejam atenuadas as externalidades negativas oriundas de diferenças entre as economias dos entes federativos e da concorrência ferrenha entre os mesmos na busca por fatias maiores de recursos. A relação a ser adotada em uma determinada situação deve ser fruto do envidar de esforços que garanta otimização acerca dos resultados esperados pelo ente. Mas não se pode perder de vista que o descentralismo fiscal é a

característica mais afeita ao paradigma federativo, não obstante ainda estejam presentes pressupostos centralizadores. Justificando esta posição aplicada aos projetos de estabilização macroeconômica, Chalfun (2005) destaca que “o próprio objetivo da estabilização pode ser mais eficientemente perseguido em uma formação descentralizada”, em comparação com a oposta formação. Explica-se: a descentralização permite que haja incremento na eficiência da lógica alocativa e distributiva, posto os governos locais, em função da proximidade, conhecerem mais profundamente as necessidades que envolvem a população local e as várias diferenças existente entre os habitantes desta localidade. Ainda corroborando esta posição, Filho (2004) argumenta que quanto mais esteja descentralizado, quanto menor será o aparelho estatal envolvido no processo, dando, como resultado, panorama mais animador no que diz respeito à eficiência alocativa.

I.7.2 A lei de responsabilidade fiscal e o federalismo

A descentralização realmente surtiu efeitos. De fato o governo federal perde forças. De fato estados e municípios conquistam maiores fatias de receita via aumento dos fundos de participação³⁹. Era fundamental para estes entes tal incremento de carga, em razão de haver maior necessidade de financiamento do setor público, dado o aumento do endividamento e dos encargos financeiros. Mas Filho (2004) aponta que a ideal descentralizador e o aumento da carga tributária não seguiram trajetórias unidirecionais, conferindo descrédito ao descentralismo fiscal. Quando se analisam os gastos correntes destes entes, vê-se que o resultado, no sentido lato, foi o esperado — houve descentralização. Todavia, no sentido estrito, eis que houve equívocos: a descentralização responsável deu lugar cedeu lugar ao gasto desmedido. Assim, a partir de 1995, a direção oposta⁴⁰ foi tomada: a proposta centralizadora passou a fazer parte da agenda legislativa. No pós-plano Real muito do bolo tributário foi retomado pelo governo federal em detrimento dos estados e municípios. O gráfico que se segue mostra o aumento da arrecadação federal:



Fonte: Confederação Nacional dos Municípios

Não obstante se tenha engendrado esforços descentralizadores e atenuadores das disparidades regionais, o persistente conflito de interesses entre entes federados e a desigualdade regional entres os mesmos permitiu que se chegasse à conclusão que no processo de ajuste brasileiro a descentralização tributária nasceu disjunta da desconcentração do poder econômico. Houvesse integração de interesses, dada pela correta e explícita definição das áreas de gastos e de arrecadação prioritários; houvesse correto funcionamento dos mecanismos⁴¹ que se pudessem traduzir em diminuição das disparidades entre diferentes regiões, evidentemente não se conferiria descrédito ao federalismo de cunho descentralizado.

Uma das críticas que se pode tecer, e que representa um dos pilares de letargia a serem atacados institucionalmente, é a que se direciona à contumaz prática dos estados e municípios de acumular recursos em tempos de bonança e empregá-los em gastos, preferindo o endividamento quando da tempestade. Sob o manto desta sistemática, naturalmente, caminhava-se para a derrocada fiscal, pois se infundiu a ideia de que era mais cômodo esperar pelo socorro de última instância oferecido pelo governo federal a promover políticas saneadas que permitissem geração de recursos-lastro que respondessem aos compromissos de curto e longo prazo.

Por tudo o que foi antes explanado acerca da LRF e da breve passagem sobre o tema federalismo, percebe-se que, ao estar voltada à elaboração de princípios e metas aos entes subnacionais, esta lei está afeita com um dos princípios federalistas: aos estados e municípios permite-se o estabelecimento de regras próprias (autonomia), observados os princípios da mencionada legislação. O que pode ser classificado como fiscalização do ato administrativo público deve passar pela análise legislativa, em nível local, das contas prestadas ao legislativo respectivo. É importante esclarecer, todavia, que somente autonomia não é suficiente para que se tenha de fato um cenário federalista. Muito mais que autonomia, a federalismo pressupõe também a cooperação entre os entes federados; o equilíbrio estrutural que garanta o mínimo possível de disparidades regionais e a coordenação de políticas que converjam para o interesse comum. O próximo capítulo deste trabalho mostrará que o cenário atual aponta para uma importante estagnação da autonomia local, em função da tendência centralizadora imposta pela nova lei, segundo os seus críticos.

Filho (2004,p.15) deixa claro que a LRF não deve ser confundida com as circunstâncias que culminam nos acima mencionados mecanismos de centralização ou descentralização. A lei está descolada destes objetivos e mais alinhada aos princípios fundamentais de cunho fiscal que garantam equilíbrio macroeconômico de longo prazo no

âmbito federalista. Ressalta-se que o descompromisso com seus princípios gera efeitos deletérios para a execução orçamentária de um dado ente, daí sua grande importância no jogo federalista.

A robustez da política fiscal, visada pela lei em comento, depende de um federalismo capaz de alcançar de modo eficiente os entes subnacionais, enfraquecendo-se, ao mesmo tempo, a condição de um Estado centralista e interventor quanto aos aspectos político-administrativos. Assim, garantir maior autonomia tributária a estes entes significa dar-lhes instrumentos e incentivos tais que possam depender, em escala cada vez menor, das transferências da União.

CAPÍTULO II — CRÍTICAS À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A literatura acerca deste tema é bastante dotada de exortações quanto aos pontos positivos e inovadores, exaustivamente citados no capítulo anterior deste trabalho. Não foram poucos aqueles que defenderam — principalmente os partidos (PSDB e o então PFL, hoje Democratas) que constituíam a base governista do então presidente Fernando Henrique Cardoso — a implantação de novos caminhos para a política fiscal no Brasil. Vários foram os autores de trabalhos que, diante das evidências críticas e preocupantes, quando se tratava de gestão fiscal, fundamentaram suas ideias nessas mesmas evidências. Estes autores tentavam mostrar, contudo, que a espiral da insolvência seria algo a ser alcançado mais cedo ou mais tarde, se o Legislativo e o Executivo não se mobilizassem conjuntamente no sentido de azeitar um destino mais honroso e menos oneroso à política fiscal brasileira e, conseqüentemente, para a sociedade como um todo.

Neste mesmo íterim, as críticas oriundas dos partidos de esquerda — encabeçadas pelo Partido dos Trabalhadores e seus pares eram por demais combativas.

Este capítulo abre, em suas seções, contrapontos em relação aos benefícios até aqui elencados em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal. Ou seja, será mostrado aquilo que chamam de erros e omissões presentes na referida lei. Erros que, segundo os críticos, apenas contribuíram para o aumento das limitações dos mais de cinco mil municípios brasileiros. Porém será feita a exortação dos fundamentos à luz daqueles que entendem que a mal fadada política fiscal continuaria cada vez mais inexecutável caso a LRF, ou legislação afim, não fosse adotada como instrumento de auxílio à economia.

Faz-se necessário destacar que Afonso e Tavares (2001) admitem que se há uma série de críticas a despeito da nova lei, essas críticas nada mais são que lamentáveis comparações com o passado da gestão fiscal, quando não havia zelo pela disciplina fiscal. Logo, esquecia-se do fato de que a dívida cíclica era um fator limitador do crescimento da economia e do bem-estar da população no longo prazo, vide os inevitáveis aumentos da carga de impostos durante as várias crises fiscais, visando o financiamento monetário de déficit público. Como já exposto no primeiro capítulo, esse foi um dos vários fatores óbvios que contribuíram para o esgotamento desta maneira de se administrar finanças públicas.

II.1 O problema da despesa com pessoal

Quando se pensa em gasto com pessoal é prudente que se relate o fato de que o Estado sempre foi uma máquina gigante que via sua folha salarial inchar cada vez mais. Inchaço não menos significativo era o da Previdência Social, consequência das leis altamente comprometidas (permissivas) com a concessão de benefícios dos mais diversos e em excesso ao servidor público. Estes foram dois dos problemas que mais contribuíram para uma forte pressão sobre as contas públicas do Brasil. Não é impossível concluir que esta pressão exercia — e de certo modo ainda exerce — terrível pressão sobre a qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade como um todo. Logo, se o administrador público tem de honrar uma pesada folha salarial todo mês, é evidente que os recursos, antes disponíveis para a prestação de serviços públicos essenciais, segundo Figueiredo e Nóbrega (2002), acabam por escorrer pelo ralo para que se compense uma folha salarial exponencialmente ultrajante que cada vez mais contribuía para desencorajar qualquer boa intenção do ente federativo e dos três Poderes.

Para os legisladores, programar dispositivos legais que imputassem na redução do nível de despesa com pessoal foi uma preocupação colocada na ordem do dia. Com a LRF, Estados e Municípios estão sujeitos ao limite de gasto de no máximo 60% de suas respectivas Receitas Correntes Líquidas (RCL)⁴², ao passo que esta mesma limitação para a União é de 50%. Quanto a este aspecto, ressalta-se que, ao estabelecer novos limites para gastos com pessoal, a Lei de Responsabilidade Fiscal praticamente revoga os estabelecidos pela (Lei Camata II). O quadro a seguir estabelece um panorama comparativo a despeito dos limites estabelecidos por ambas as legislações:

Percentual da Receita Corrente Líquida		
Esfera de Governo/Poder	LEI CAMATA	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
UNIÃO	50	50,0
Executivo		40,9
GDF/Territórios		3,0
Demais		37,9
MPU		0,6
Legislativo		2,5
Judiciário		6,0
ESTADOS	60	60,0
Executivo		49,0
Ministério Público		2,0
Legislativo		3,0
Judiciário		6,0
MUNICÍPIOS	60	60,0
Executivo		54,0
Legislativo		6,0

Estes limites estão ligados ao princípio econômico clássico de escassez de recursos (considera-se aqui, especificamente, os de origem pública). Assim, a redução de recursos

necessários para a máquina pública funcionar (através destas limitações) seria consequência de uma possível exacerbação dos limites impostos pela LRF aos entes⁴³ e aos Poderes.

Mais uma vez, e para mostrar que há inovações na lei, destaca-se que, a partir da mesma, não somente os entes federados passam a ficar sujeitos aos limites impostos pela LRF — tal como disposto pela revogada Lei Camata —, mas também agora os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário estão sujeitos a limites para que os resultados fiscais sejam fruto da ação da sociedade, como um todo, mobilizada. Faz-se importante destacar as constatações de Figueiredo e Nóbrega (2002, p.11) que retratam — principalmente nas gestões municipais — a imensa dificuldade do Legislativo em executar o necessário ajuste fiscal em detrimento da não colaboração dos demais poderes que mantinham altas as suas despesas. Cumpre destacar que, analisando o âmbito municipal, mesmo com a LRF entrando em vigor, foi necessária a promulgação da vigésima quinta Emenda Constitucional estabelecendo limites de gasto total para os Legislativos, para este ente, e para a despesa com pessoal. Isso atenuou a fragilização do Poder Executivo ante essa dificuldade do Legislativo. Se esse Poder agora tem seus gastos limitados por uma emenda constitucional, acaba a velha história do Executivo custear os gastos do Legislativo, ou seja, o Executivo tira uma antiga corda que em seu pescoço apertava cada vez mais. Para esse custeio, o Poder Executivo chegou a perder cerca 18% de sua receita em detrimento de um Legislativo que insistia em manter uma rigidez para baixo no que se refere à redução de suas despesas.

Nascimento et al (2002, p.15) dá uma ideia do descontrole dos estados, em relação ao gasto com pessoal pouco antes da implantação da LRF quando ainda vigorava a letra da Lei Camata. É possível entender, por meio deste, que se haviam estados que controlavam serenamente o gasto com pessoal, haviam também estados como Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro que gastavam 85% e 84% de suas receitas correntes líquidas, respectivamente, ou seja, bem mais acima do que aquilo que a legislação da LRF entendeu como ideal para este ente federativo. Exemplos como estes deram suas devidas contribuições para a brevidade da implantação da LRF.

II.1.1 Contrapontos referentes à despesa com pessoal

Várias são as críticas que podem ser elencadas neste controverso aspecto da Lei de Responsabilidade Fiscal. No que se refere à despesa com pessoal, o *caput* do artigo 18 da Lei dispõe que, para este fim, considera-se *in verbis*, “o somatório dos gastos de ente da federação com os ativos, inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou

empregos, civis, militares e de membros do Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas ou pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência”.

Uma das críticas que Mileski (2000) faz, é sobre a real constitucionalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso porque, para fins de definição de despesa com pessoal, o artigo 169 da Constituição Federal não abarca o pagamento de, por exemplo, pensões — abrange apenas como sendo aquela relativa ao pessoal ativo e inativo dos entes federativos — como pertencente ao rol daquilo que pode ser considerado despesa com pessoal. Não é nenhuma tarefa impossível notar, portanto, segundo os críticos, que a LRF, em seu artigo 18, abriga nestes termos, uma inconstitucionalidade deveras evidente.

Nascimento (2003) expõe um contraponto defendendo que a figura do inativo não está desvinculada da figura do pensionista, do ponto de vista da Administração Pública, pois quem os custeia são os cofres públicos. Logo, ambos têm efeitos bastante semelhantes sobre o erário. Se, conforme esse mesmo autor deixa claro, as despesas com pensionistas consomem, à cada ano, 1% da receita líquida municipal e 2% da receita líquida estadual, pode-se presumir que críticas como as de Mileski somente amparam as posições dos administradores públicos de entes que enfrentam uma situação de despesa com pessoal com um patamar ligeiramente acima do que seria coerente com a LRF. Retirar os pensionistas de ‘despesas de pessoal’ certamente os fariam retornar ao nível padrão definido na referida lei. Todavia, dariam a estes mesmos administradores preocupantes incentivos a permanecerem como foco de desequilíbrio nas contas públicas, ou seja, a adoção de medidas que desqualifiquem variáveis componentes da rubrica ‘despesa com pessoal’ somente fomentaria um hiato no erário — não se pode negligenciar que, neste caso, o funcionalismo público teria um forte incentivo a submeter a Administração Pública às pressões por incrementos salariais caso estes percebessem uma folha salarial permissiva.

Afastar-se-ia tal hiato programático se qualquer proposta legislativa que tenda a alterar a letra da lei, no que se refere a esta controversa rubrica, estiver amparada por seu principal de intento: equilíbrio nas contas públicas. Não pode ser, portanto, uma jogada contábil que resolveria um problema que tem sua origem no plano administrativo. Esse tipo de manobra — que tem por fim promover a ciranda artificialista — colaboraria em muito para que históricos

elementos administrativos indesejáveis ganhassem força, atenuando qualquer esforço de avanço moral e administrativo proposto pela LRF ou qualquer outra.

Piva (p.1) lança mão de uma polêmica, surgida à época das discussões que envolveram a tramitação política da Lei Complementar 101, questionando a validade de uma lei complementar ditar as normas que impõem limites para gasto com pessoal. Não seria também nenhum exagero argumentar que estas críticas, no campo da despesa com pessoal, refletem também uma interpretação errônea acerca da constitucionalidade da LRF. Isto porque não a enxergam como uma regulação e normatização do artigo 169 da Carta Política, conforme este mesmo artigo prevê que lei complementar a seria. Assim, ainda em Nascimento (2003), o Ministro do Tribunal de Contas da União Fernando Gonçalves dá uma posição esclarecedora:

“No ordenamento jurídico brasileiro “leis complementares prestam-se ao desenvolvimento normativo de temas materialmente constitucionais, é dizer, temas cujo conteúdo é próprio da Constituição, mas que dependem, para sua aplicabilidade, de um desdobramento e detalhamento que não se coaduna com o caráter tendencialmente sintético e rígido que se espera das constituições”. (p.16)

As críticas que se seguem dizem respeito ao erro de ordem técnica bastante primário contido no parágrafo primeiro do artigo dezoito da lei em estudo. Se doutrinariamente a terceirização é a execução indireta dos serviços públicos, com a devida contratação de empresas prestadoras de serviços através do uso do expediente licitatório, a doutrina legal prossegue enfatizando a inexistência de vínculo entre os empregados destas empresas contratadas e o Poder Público que as contrata. Depreendem, assim, os críticos ser outro erro técnico a contabilização dos contratos de terceirização em “outras despesas de pessoal”, como está na LRF, pois estes trabalhadores contratados não podem ser enquadrados como servidores ativos. O mais sensato seria inscrevê-los em “serviços de terceiros e encargos”. Nascimento (2003, p.4) chama atenção para o fato de que até a concepção e lançamento da LRF, a conta ‘contrato de serviços de terceiros’ era desconhecida daqueles que lidam com finanças públicas, daí um dos motivos de haver tanta divergência neste ponto da Lei. Para que não se perca o cerne da questão é prudente que qualquer análise — da superficial a mais profunda — não deixe para trás o sentido de alocação ótima de recursos da mesma Lei quando o que está em discussão é o caso das limitações de contrato com pessoal.

Mas estes erros técnicos descritos são de ordem material no que tange aos aspectos legais do que essa Lei poderia ou não tratar. Quanto a isso, Mileski (2000, p.11) diz prudentemente que, muito embora sejam nobres e de grande envergadura os objetivos da LRF, a mesma não pode violar — sob pena de se esvaírem estes mesmos objetivos — o que

está disposto na Carta Magna brasileira. Logo, os legisladores devem, sobretudo, observar a hierarquia entre a Lei Complementar 101 e a Constituição Federal.

II.2 Outras críticas importantes

Piva ([2003], p.2) aponta para o fato de que a base governista, da gestão Henrique Cardoso, foi muito infeliz ao não aproveitar o ensejo legislativo e, com isso, dar um limite legal ao gasto com juros da dívida, matéria do artigo quarto, inciso II da LRF. Tal inciso limitava este gasto com base em percentual da receita líquida. Estava previsto, para isso, que qualquer gasto dessa espécie que excedesse o permitido pela LRF teria como contrapartida o corte nos demais gastos que pudessem comprometer o pagamento de juros. No entanto, a proposta final aprovada vetou todo o inciso II do referido artigo. Deste modo, os administradores públicos não se deparam com a limitação para as despesas com juros por meio da LRF. De fato, o governo arquitetou a nova legislação buscando, ao máximo, executar o pagamento dos juros da dívida pública.

É curioso destacar que Juruá (2005) defende ainda que os problemas advindos na pós-implantação da LRF têm sua origem ou na irresponsabilidade do governante ou nas falhas da legislação que passou a vigorar. Esta mesma autora direciona suas críticas para o fato de que, dependendo do nível de endividamento, da receita corrente líquida, dos aspectos contratuais e dos aspectos econômicos, a LRF praticamente deixa opções bastante restritivas para o ente. Ou seja, se caso a dívida de um determinado ente for muito além do teto plausível de 120% da receita corrente líquida, o administrador público pode ser, irremediavelmente, obrigado a majorar alíquotas de impostos para que consiga retornar, no prazo legal — um ano — ao teto mencionado por meio de geração de superávit primário⁴⁴. Donde se conclui que a LRF, além de estar alinhavado aos condicionantes de um tratado administrativo voltado para a eficiência fiscal, não pode preterir dos importantes aspectos contratuais e dos indicadores que acompanham de perto saúde da contabilidade administrativa. Um dos pilares das críticas que se abatem sobre a lei é que a observância dos aspectos financeiros pode inibir investimentos em setores-chave pela simples e invariável retomada aos parâmetros definidos pelos coeficientes contemplados por ela. Segundo Chalfun (2005) esta readequação somente seria possível pela pouco significativa geração de superávit primário de nível federal, preterindo-se o de nível local. Isto, não raro, conduz os entes subnacionais à disputa fiscal, dado suas intrínsecas necessidades de aparelhamento financeiro. Eis, portanto, um dos motivos

(pressuposto centralizador) que justificam o pensamento de que hoje há um horizonte de retomada da centralização tributária.

De fato, estes indicadores são de tamanha importância que se hipoteticamente o aumento da variável de estoque (dívida consolidada) for maior que o aumento da variável de fluxo (receita corrente líquida), salários e impostos podem ameaçar os objetivos da LRF e fazer as vezes de variáveis de ajuste. Quanto a isto, Juruá (2005) é enfática quando expõe:

“Em outras palavras, o aumento observado dos impostos no Brasil, no passado recente, e a perda de poder aquisitivo dos vencimentos do funcionalismo, são, pelo menos em parte, uma decorrência inevitável das regras da LRF sobre o endividamento público, dado o ambiente de fraco crescimento do Produto Interno Bruto e de vigorosa expansão dos indexadores da dívida consolidada previstos em contrato.” (p.3)

O seguinte exposto deixa patente sua incisiva e crítica posição acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal:

“...eu diria que estamos frente a uma peça de engenharia institucional elaborada de forma hábil, opaca, que atua no sentido de favorecer a geração de superávits primários necessários à sustentação de um processo de endividamento eterno, mediante a redução do poder aquisitivo, real, dos vencimentos do funcionalismo e das pensões e aposentadorias de todos os trabalhadores brasileiros. Opera, também, como um elemento estimulador do aumento permanente da carga tributária, necessário à ampliação da Receita Corrente Líquida, variável independente no equacionamento do ajuste fiscal. O vetor resultante desses dois movimentos induz ao agravamento de concentração da Renda Nacional. Perdem os trabalhadores, ganham os rentistas da dívida pública.” (p.4)

Impende destacar neste ponto da obra as críticas que são direcionadas aos indicadores contidos na lei em estudo. Explicitamente, há dois indicadores que estão diretamente ligados ao endividamento do ente federado, quais sejam: a relação entre a dívida consolidada líquida⁴⁵ e a receita corrente líquida (RCL), que indica o quanto da receita corrente líquida esta comprometida com o montante da dívida líquida; e a relação entre encargos da dívida consolidada⁴⁶ e a receita corrente líquida, que indica a parcela da RCL comprometida com a amortização da dívida consolidada. De perto, esses indicadores traduzem o interesse em se promover uma análise estritamente de cunho financeiro, que por vezes pode inibir o investimento pela necessidade de adequação a que o ente se vê adstrito. Adotar, portanto, apenas estes indicadores não bastam para que se possa ter um diagnóstico mais acurado acerca dos objetivos propostos pela lei em questão, pois permitiriam basicamente identificar a quantas anda a saúde no ente federal, preterindo-se a análise local. Para os críticos, outros indicadores mereciam constar na Lei de Responsabilidade Fiscal. Neste sentido Chalfun (2005), indicando novo norte para a avaliação da aplicabilidade e viabilidade da lei, propõe que indicadores como relação dívida/PIB (ocupando o lugar do primeiro indicador acima citado), necessidade de financiamento/PIB, arrecadação/PIB e déficit em conta corrente/PIB

sejam apreciados pela Administração Pública. Tais modificações trariam à luz a possibilidade de se traçar um panorama mais realista a despeito da análise do crescimento e desenvolvimento em nível local.

A contribuição crítica de Piva mostra que uma oposição à Lei de Responsabilidade Fiscal deporia contundentemente contra qualquer parlamentar, à época das discussões legislativas, pois daria ares de descompromisso e desapego às normas que propusessem mudanças substanciais na política fiscal. Assim, é possível que o ônus fosse criticamente alto àquele que se insurgir contra uma lei que em seu próprio nome propõe novos parâmetros de responsabilidade para a gestão da coisa pública. Ou o gestor público incorporaria a nova legislação ao seu cotidiano administrativo ou teria sérias dificuldades nas urnas. Isso pode ter inibido em boa medida as ideias averbadas ao fim.

A realidade ratificou estas críticas: bastaria consultar a opinião pública e indagar se confiaria seu voto a uma pessoa que fosse contra os novos preceitos morais estabelecidos pela nova lei. Talvez por isso, autores como Tavares ([2000], p.1) sentem-se à vontade para falar que nenhum parlamentar eleito no pós-LRF, fez campanha usando a irresponsabilidade contra o erário como plataforma de campanha.

A literatura mostra que Piva adota a mesma posição de Juruá (2005) ao defender que o nome desta nova lei esconde por trás de si uma busca obsessiva por superávit primário. Essa ideia esta baseada no fato de que a lei reedita muito das armas de que dispunha o governo federal no sentido de se promover o necessário ajuste fiscal de longo prazo.

Há ainda uma crítica relevante por parte deste autor que dizem respeito ao modo de como a LRF está disposta. De fato, ao não dar à sociedade as mesmas garantias reais e fundamentais de como este superávit primário será gasto na sociedade a nova lei apenas traz em si um paradoxo intrigante: afinal para que transparência se a mesma não é transformada em benefícios para a coletividade? O que verdadeiramente é criticado como ponto instável da nova lei é que ela, de modo algum, dá uma perspectiva de retorno efetivo, ante o esforço fiscal que é imposto à sociedade. Basicamente, portanto, os gastos produtivos e sociais são duramente atingidos em detrimento do sacrifício social extremo desprovido de um justo retorno.

II.3 As críticas que envolvem especificamente os municípios

É também bastante relevante a avaliação crítica de Moraes (2004). Segundo este autor, a Lei de Responsabilidade Fiscal não levou em consideração os mais diversos aspectos que conferem peculiaridade (heterogeneidade) — no que se refere aos elementos que abarcam tanto a composição da receita quanto da despesa — aos mais de cinco mil municípios brasileiros. Analisando as receitas⁴⁷: se, por exemplo, as cidades das regiões Sudeste e Sul, em função de concentrarem a maior parte da atividade econômica, são as mais ricas; por outro, as das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste ainda dependem demasiadamente das receitas oriundas das transferências⁴⁸. Outro contraste que salta aos olhos, por meio deste autor, é que a maior parte dos municípios brasileiros tem menos de vinte mil habitantes, ao passo que somente nos municípios com mais de duzentos mil é que a receita tributária própria tem um peso considerável quando levado em conta a receita total — uma análise simples basta para que se possa chegar ao motivo: estes municípios possuem sólida base econômica para tanto, ao passo que em municípios menores a base econômica é essencialmente rural —, ou seja, estes entes privilegiados são mais descolados do que os outros municípios quando se considera as transferências.

Pelo lado das despesas, seria da mesma forma fundamental a Lei de Responsabilidade Fiscal contemplar a existência de cruciais diferenças na composição desta rubrica entre os vários municípios. Taxativamente, os municípios maiores despendem mais de sua receita com serviços e bens públicos de caráter social e de infra-estrutura com o intuito de sustentar as necessidades demandas pela sua população. Pelo contrário, municipalidades de menor magnitude direcionam muito de suas receitas em gastos com a administração e o com o Legislativo. Esta situação tende a piorar ao se considerar que estes múltiplos fatores podem acarretar em um fluxo migratório das cidades com baixa infra-estrutura para as cidades maiores, pois lá terão maiores possibilidades de encontrar uma aparelhagem urbana mais adequada⁴⁹. Deste modo, o planejamento orçamentário-financeiro das cidades maiores tende a ser cada vez mais falha uma vez que assumem parte das responsabilidades dos municípios menores. Assumem da mesma forma cada vez mais as matérias cujas competências são da União e dos estados, segundo Moraes (2004, p.118), levando a uma assimetria de atribuições.

Tudo isso evidencia o fato de que os novos paradigmas fiscais introduzidos pela LRF foram acionados em detrimento da ausência de mecanismos institucionais que deliberassem sobre a integração entre os três principais entes. Assim, ainda se tratando das relações

verticais (entre a União e estados e municípios) somente se tem a preocupação em se passar as responsabilidades de execução para os entes municipais (sem que haja também a contrapartida de suficiente aporte financeiro). O que aciona o sinal de alerta é que municípios e estados são cada vez mais alijados do processo de planejamento e elaboração de tais planos de ação. Isto é determinante para que as regionalidades e peculiaridades de cada ente municipal não sejam levadas em conta.

Outro argumento crítico que se pode fazer quanto as relações horizontais (coordenação entre municípios), temos que mais uma vez a LRF faz as vezes de empecilho para tal integração, ao não fomentá-la. É evidente que se há uma real cooperação e, por conseguinte, associação entre os entes municipais, as dificuldades, como as acima mencionadas, seriam absorvidas de modo menos traumático por parte destes entes. Moraes (2004, p.121) lembra que sob o pretexto da transparência e controle, as Câmaras de Vereadores devem considerar somente a área territorial do seu próprio município, defeso a cooperação de investimento que uma cidade em melhor situação pode fazer na outra com maior necessidade de crédito.

Há ainda uma questão que agrava os pontos acima mencionados e que, portanto, é cada vez mais nevrálgica para os grandes municípios: os limites para endividamento, aprovados pelo Senado em 2001, afastam estes entes do crédito que viabilizaria a manutenção das políticas públicas através de novos investimentos. Deste modo, mesmo que haja comprovada capacidade de pagamento, não é mais possível o investimento a partir de certo limite, de modo a agir no sentido do controle fiscal ostensivo.

Para os entes municipais, portanto, não há outra maneira de equacionar a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal com a manutenção dos gastos sociais demandados a não ser incrementar eficiência no que se refere à arrecadação e à alocação dos recursos, visto que a demanda por serviços municipais tem experimentado uma trajetória de crescimento quando comparada com as entradas (receitas). É, pois, necessário tal equacionamento para que a produtividade no gasto público (explicado no derradeiro capítulo deste trabalho) seja alcançado, de fato, pelo Estado.

Outro contraponto crítico que se pode fazer acerca da aplicação da real da nova lei está no fato de que os Estados e a União se aproveitam de seu maior peso político e, portanto, são privilegiados, em relação ao Município, se o parâmetro considerado é a tolerância ao descumprimento dos parâmetros da lei: envio da proposta orçamentária e a devida prestação de contas fora do prazo estipulado por ela. Moraes (2004, p.123) faz uma análise comparando

os anos de 2000 e 2002 e mostra que o déficit público seguiu uma trajetória de crescimento na União (40% para 50%) e nos estados (52% para 57%), ao passo que o contrário foi verificado nos municípios (8% para 3%) mostrando, em que pese as dificuldades enfrentadas, por serem preteridos, uma maior disciplina da política fiscal deste ente quando da aplicação dos que lhes é proposto.

CAPÍTULO III — PERSPECTIVAS E DESAFIOS

Levando em conta o que foi até aqui descrito, não destoa afirmar que a Lei de Responsabilidade Fiscal ainda carece de mecanismos de tenham como função aperfeiçoar os dispositivos que a põe em prática efetivamente. Neste momento as avaliações acerca dos pontos a serem modificados ainda são deveras subjetivas, dada a complexidade que reside entre o aprimoramento e um relativo retrocesso. Não resta outra saída a não ser a promoção de francas discussões para que as escolhas envolvidas nestas modificações passem pelo atendimento aos anseios sociais sem que se perca o foco da gestão eficiente.

Ao longo deste derradeiro capítulo não restarão dúvidas de que é necessário um ambiente de tranquilidade institucional para que a LRF não seja apenas mais um artifício “tapa-buracos”, o que em nada contribuiria para seu sucesso. Dado o tempestuoso histórico de sucessivas crises inflacionárias e instabilidade institucional, a implantação de qualquer dispositivo legal, que tenha por fim a ampliação da eficiência fiscal, carece de um tempo mais dilatado para que amadureça cada vez mais. Afonso (2002) declina com propriedade quanto a este aspecto:

“Antecipa-se a opinião de que a formação de nova cultura ainda está longe de ser uma conquista completa e acabada, bem assim que é natural toda grande mudança enfrentar dúvidas e resistências. Também não se pode imaginar que a lei significa o fim de um processo que produzirá por si mesmo todas as consequências desejadas pelos governos e pela sociedade. A construção de uma cultura sólida de gestão pública responsável exige mais avanços.” (p.2)

E é nesse tempo de maturação que a LRF precisará vencer os seus principais desafios para que alcance níveis de eficiência cada vez mais condizentes com seu espírito.

III.1 Superávit não é sinônimo de responsabilidade fiscal

Para que tudo corra conforme tem de ocorrer a fim de que a LRF ganhe contornos de seriedade e autenticidade em seus objetivos, faz-se mister que o superávit primário não seja estigmatizado como a linha-mestre que reflete o espírito da lei. Como já antes mencionado, a Lei de Responsabilidade Fiscal não pode se resumir⁵⁰ a simples e pouco objetiva geração de superávit. A condição superavitária apenas daria à lei ares de imediatismo típico do curto prazo, do que a lei tenta ao máximo se desvencilhar: a LRF tem características de mudanças de médio e longo prazo (porém com aplicação imediata).

Afonso (2004)⁵¹ faz uma preocupante constatação de como tem sido tratada a lei: a visão de longo prazo do ente federal tem sido sinônimo de uma simples manutenção de um

superávit primário que em nada norteia os bons princípios se não for acompanhado pelos avanços institucionais previstos nas intenções originais da lei. Quanto a isto, é interessante consultá-lo e notar o quão imbuído deste espírito estava Antônio Palocci em afirmação feita em maio de 2003:

“...Geralmente, países com rating altos têm superávits primários altos. As contas públicas sempre “fecham”. Isto pode ocorrer de forma saudável através de superávit primário compatível com as necessidades fiscais; e de forma não saudável com inflação, aumento de impostos ou renegociação traumática da dívida (Plano Collor).

A nova política fiscal se baseou em: metas de longo prazo para o superávit primário que garantam queda da relação dívida/PIB; compromisso de não aumentar carga tributária do governo federal em relação ao nível de 2002. Em particular, o ajuste fiscal em 2003 foi feito com queda sem precedentes das despesas públicas (1% do PIB).” (p.4)

Para Marchi (2005), toda e qualquer resposta quantitativa deve, para que tenha solidez, ser precedida de uma resposta institucional dotada de grande envergadura, ou seja, são infrutíferos excepcionais níveis de superávits primários em relação ao produto interno bruto se o nível de descompromisso com a austeridade e solidez fiscal é maior ainda.

Mas há um forte e justo contraponto citado por Juruá (2005, p.2). Para esta crítica da Lei de Responsabilidade Fiscal a geração de superávit primário parece ser a única saída quando o administrador público de um dado ente federativo se depara com uma situação de excesso de endividamento. Mesmo que este endividamento seja oriundo da existência de indexadores contratuais previstos nos contratos firmados pelo ente federativo, não haverá outra saída se o nível de endividamento atingir níveis superiores a duas vezes a receita corrente líquida, no caso dos Estados; e 1,2 vezes a receita corrente líquida, no caso dos Municípios. A situação pode ficar ainda mais grave se, ante esta terrível conjuntura, não for possível cortar gastos. Assim, o aumento de imposto será também necessário assim como uma possível redução real ou congelamento dos salários do quadro de funcionários. Toda esta ‘bola de neve’ somente cresceu neste exemplo porque o administrador público está se vendo diante de uma situação em que há uma necessidade real de geração de superávit. Salienta-se neste ponto um aspecto comum entre as avaliações desta autora e a de Afonso (2002), pois este último deixa claro que em uma conjuntura onde impera o exorbitante nível de endividamento do setor público, aliada à considerável margem de vulnerabilidade externa, a manutenção de superávit passa a cumprir seu papel de lastrear os encargos da dívida fiscal. Um dos fatores que explicam estas dificuldades enfrentadas pelos entes, segundo Chalfun (2005,p.18), é que, dada as relações de nível vertical, a LRF propõe indicadores uniformes aos entes da federação sem considerar as características e diferenças predominantes entre regiões específicas.

Todavia, aqueles que defendem a Lei lembram sempre que nenhuma peça legislativa, como citado neste trabalho, é perfeita a ponto de abarcar todas as situações imagináveis para uma economia dotada de tamanha complexidade como a brasileira. Isto apenas reforça o fato de que se deve, como assente no jargão popular, “dar tempo ao tempo” a fim de que as constantes e ininterruptas modernizações e discussões permitam que circunstâncias de estrangulamento, tal como a descrita por Juruá (2005), tenham desfechos menos onerosos para as contas do ente federativo.

III.2 Os múltiplos e laboriosos desafios

Ao vislumbrar o futuro, tem-se que as perspectivas poderiam ser bem mais animadoras que aquelas hoje delineadas para a LRF. É pacífico que, dada sua natureza de notória complexidade, grandes são os desafios que ela tem no sentido de assegurar sua sobrevivência no longo prazo. Segundo o importante artigo de Afonso (2004), há ainda relevantes brechas que, com o tempo, estão se abrindo. Este artigo esclarece o fato de que os avanços conseguidos, a muito custo, ao longo do processo de afirmação da lei, estão minguando perigosamente. É, pois, imperativo pensar que a qualidade das decisões que fazem parte do cotidiano econômico não apenas sejam decorrentes de meras decisões técnicas, mas sim também da qualidade das condições políticas e institucionais, ou seja, das regras legais que garantem o cumprimento e a credibilidade dos contratos, a consistência do processo legal e a transparência nas ações governamentais. Se, por exemplo, as informações perderem a característica da publicidade dos atos administrativos, grandes são as chances de a lei se tornar letra morta antes de seu justo amadurecimento.

Seria de extrema relevância que os órgãos federais não se descuidassem — como tem ocorrido — dos atos paralelos — previstos no artigo 64 da LRF — que dão conta de sua executoriedade, tais como cursos avançados de capacitação e elaboração de cartilhas e manuais para prefeituras com o objetivo de enriquecê-las com informações cruciais a respeito dos vários aspectos que, para este ente federativo, são essenciais — como aqueles que versam sobre gastos dispensados aos terceirizados. Para os municípios estes dispositivos técnicos de assistência, que partiriam do governo federal, representariam, sobretudo, a possibilidade de modernização e aparelhamento de sua estrutura tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, tudo para buscar atingir o estabelecido pela lei em questão.

Moraes (2004, p.107), procurando fazer um retrato (em uma análise muito mais a nível municipal) desta perigosa perda de rédeas, dá conta de que se em 1995, 82,2% dos municípios

apresentavam déficit fiscal, em 2001 (somente um ano após o advento da nova lei) apenas 31,5% destes entes apresentavam-se ainda nesta situação — já foi visto anteriormente que este controle foi possível não somente graças à Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também graças a outras leis que tinham o espírito de promoção do controle dos déficits fiscais dos entes federativos. Mas o aumento dos encargos assumidos pelos municípios, atingindo sobremaneira o lado das despesas, e a sensível diminuição da receita em função da queda dos repasses para os estados e municípios por parte do governo federal provocaram, sobretudo, o retorno à deterioração da situação fiscal dos entes municipais. Entre 2001 e 2002, por exemplo, a quantidade de municípios que estavam em situação de déficit havia crescido 12,5%). Ainda declinando especificamente sobre a situação dos municípios, aponta-se para o fato de que, referente às despesas compartilhadas — e mesmo nas rubricas que são de sua competência exclusiva — entre este ente, os Estados e a União, os Municípios estão arcando com uma fatia de despesa cada vez maior. Como consequência, verificam-se sérios danos ao seu equilíbrio financeiro e ao seu planejamento, pois não dispõem de nenhuma contrapartida financeira que possa servir como salvaguarda de longo prazo. O quadro é ainda mais agravado com o fenômeno do repasse, por parte do estado, de parte de suas atribuições⁵² para os municípios. Estes, não tendo como se omitir em otimizar o máximo possível o atendimento às demandas sociais, acaba incorrendo no aumento dos gastos públicos, que na maioria das vezes resulta em um nível de endividamento cuja reversão é extraordinariamente trabalhosa e sacrificante. Quanto a este aspecto, pode-se inferir em Chalfun (2005) que no processo de tramitação da LRF não se apreciou a possibilidade de incremento da capacidade de tributação dos entes estados e municípios, pois grande era, e ainda é, o temor que o governo federal tinha de perder sua fatia do bolo tributário. Indubitavelmente, dado o poder de tributar dos municípios e estados, poder-se-ia, através da economia de escala, ter um ente subsoberano obrigando a si mesmo desenvolver uma estruturação que justificasse tal poder tributário. É o que se pode classificar de responsabilização consequente, que premia o causativo sacrifício organizacional destes entes.

Um dos desafios, portanto, para a efetiva implantação da LRF é ser aplicável sem que estes gargalos possam inviabilizar as jurisdições locais, causando apenas uma responsabilização cômoda, imposta de modo simplório pela LRF. Ou seja, para os municípios o que realmente importa é de que modo seus fundamentos econômicos se coadunam com os preceitos definidos pela LRF, desvencilhando-se, ao máximo dos riscos deficitários que sobre ele possam se abater.

Outro aspecto que ainda carece de especial atenção é o fato de que a União (maior dívida) não tem limites de endividamento — apesar da dívida líquida consolidada da União ser, em dezembro de 2004, de 249,9% da receita corrente líquida deste mesmo ente, bem abaixo do teto de 350% recomendado pela equipe técnica do governo Henrique Cardoso. O economista José Roberto Afonso — um dos mentores intelectuais da Lei de Responsabilidade Fiscal — destaca, em Caetano (2005), que as regras que versam sobre limites do endividamento da União trariam no seu escopo os limites e condições para a concessão de garantias contratuais. Isso, segundo ele, passou a ser de relevante importância após a aprovação das Parcerias Público-Privadas, pois fixados os limites de endividamento da União, as empresas parceiras certamente teriam certeza acerca dos termos contratuais, dando solidez e segurança ao ato jurídico firmado entre as partes. Observe-se, disto, o seguinte: em um contexto da Administração Pública, o endividamento só não se permite extrapolar os limites definidos. Os administradores públicos não devem encarar o endividamento como algo totalmente negativo para o ente. Não é sinônimo de irresponsabilidade fiscal a medida que aquilo que se é realizado com os recursos obtidos sejam empenhados em melhorias para a sociedade.

Além disso, as linhas da lei previam, em seu artigo 67 (*caput*), a criação do fundamental Conselho de Gestão Fiscal (CGF), o que não foi feito até o presente momento. Em linhas gerais, este conselho consiste em um órgão de deliberação coletiva, vinculado ao governo federal, que deve ter pelo menos quinze integrantes e que representa todos os entes da federação, os poderes e as entidades técnicas como o Conselho Federal de Economia, por exemplo. Ao CGF conferir-se-ia os poderes de avaliar, promover a discussão e, se necessário, modificar, sem contudo modificar o espírito da lei, os aspectos da nova legislação fiscal que por bem achar necessário.

Para Paulo Ziulkoski, da Confederação Nacional dos Municípios, sem este conselho, a lei fiscal está simplesmente incompleta. Afonso (2002, p.5) cita que é voz corrente entre aqueles que defendem a Lei de Responsabilidade Fiscal que o CGF é uma espécie de espinha dorsal para a nova regulamentação do processo fiscal e para as questões que dizem respeito a ela, principalmente a transparência e a manutenção do ‘alto grau de austeridade fiscal’ que passa pelo corte de gastos em detrimento do incremento das alíquotas tributárias.

Seguindo este raciocínio de Ziulkoski, Caetano (2005) cita a afirmação de José Roberto Afonso que dá conta de que “o Conselho é muito importante para complementar a

regulamentação da Lei Fiscal e tratar questões como transparência, além de premiar a austeridade fiscal, ou seja, o ajuste sem aumento de tributação; mas sim com cortes de gastos”. Todavia, a não criação até o presente momento de tal estrutura institucional de controle sobre o andamento fiscal passou a significar mais um desafio para a LRF, pois já ficou patente a real necessidade que a lei tem, além de sua letra, sobretudo, de ser provida de mecanismos que garantam a estabilidade programática desta letra.

É notável a constatação do economista Raul Velloso, citado em Alvarez (2005), que dá conta de que a LRF pode ser bastante enfraquecida se insistentemente exposta à impunidade (toda e qualquer transgressão à nova norma deve ser exemplarmente punida para que não possa ser considerada uma normalidade em vez de transgressão). Segundo este economista, muito embora a fiscalização do cumprimento das normas dispostas na lei seja da competência dos Tribunais de Conta, o Executivo e o Judiciário não deveriam omitir-se a também auxiliar neste crucial papel.

Afonso (2002, p.14) destaca que, quanto à continuidade do processo de reforma estatal, ainda são grandes os desafios de se fortalecer as posições da LRF em proporções cada vez maiores. Isso porque paralelamente à reforma fiscal, estão outras pautas da mesma forma complexas que ainda carecem de atenção até que se garanta a efetividade estatal: reforma tributária, por exemplo, que deve ser pensada sob um ângulo em que pese o sentido da promoção do incremento da eficiência na gestão da coisa pública. Tratar simplesmente a via fiscal, em detrimento da via tributária, consistiria tão somente em engessar o aparelho estatal, ou seja, o ideal é que sejam promovidas múltiplas reformas que, entre si, iriam ao encontro da viabilidade estatal.

Constitui-se, para a LRF, da mesma forma, desafio de notável envergadura a manutenção da provisão de uma gama maior serviços públicos — principalmente nas áreas de educação, saúde, seguridade social e segurança pública —, áreas que se não bem geridas, agem no sentido de aumentar paulatinamente as pressões sobre o gasto público. É óbvio que o superávit fiscal fica bastante prejudicado se há restrição tributária, segundo Afonso (2002), impedindo a compensação destas pressões. O único meio de se alcançar o fechamento adequado desta equação é aumentar a produtividade do gasto público, ou seja, a tônica administrativa deve ser a de prover os mesmos serviços públicos sem que seja cogitado aumento no consumo dos recursos públicos — o ideal seria consumir o mesmo ou menos destes recursos. Apontando nesta mesma direção, a Secretaria do Tesouro Nacional menciona

que uma política fiscal pautada na qualidade do gasto público, sobretudo no campo da infraestrutura⁵³, é também determinante — e um dos pilares — para que se tenha, de fato, uma significativa melhora na estruturação dos fundamentos econômicos. Isto proporciona, por fim, um viés de crescimento muito mais factível, duradouro, ou seja, de longo prazo. Este processo se sustenta do seguinte modo: ao desenvolver políticas públicas mais sólidas, o trabalhador despende mais de seu tempo trabalhando de fato e não tendo a laboriosa tarefa de compensar as deficiências estatais que se façam presentes nas mais diversas instancias sociais: saúde, transporte, educação etc. Evidencia-se, portanto, que a taxa de acumulação do capital humano incrementa-se — aumento de produtividade da economia — sobremaneira, se oriunda de uma política de investimento público eficiente e produtiva, sustentando o mencionado crescimento econômico. Perceba-se, portanto, que se o gasto é maior que a arrecadação (déficit que encarece a dívida pública e força o emprego de recursos mais onerosos para o Estado), compromete-se o investimento em recursos realmente executáveis, produtivos. É conclusivo que a proposta da Lei de Responsabilidade Fiscal, sempre terá como desafio a promoção da disciplina fiscal que, de fato, possa contribuir categoricamente para que o gasto público seja executado com qualidade.

Vislumbra-se ainda como imperioso e constante desafio, já inclusive citado em passagem pretérita, o aperfeiçoamento da condução das informações à população, dada a vasta amplitude que se encerra no conceito aplicativo da transparência na gestão da coisa pública. Esta etapa evolutiva da lei viabilizaria, sobretudo, a dinâmica do controle social. Neste sentido é importante que, por exemplo, seja executado o processo de inclusão digital de modo a permitir que o universo de cidadãos que acessam a *internet* possa ser ainda maior. O controle social, dessa forma, passaria a não ser somente uma utopia prevista na LRF, mas incorporar-se-ia à agenda social tomando ares de seriedade quanto a este princípio básico da lei. Não é difícil supor que a administração seria cada vez mais pressionada a prestar contas daquilo que faz, tendo sempre em foco a visão crítica de uma parcela cada vez mais significativa da população.

III.3 Trinômio notável

Aqueles que veem na Lei de Responsabilidade Fiscal um novo e válido pilar de sustentação do Estado de longo prazo, não discordam — como exaustivamente explorado neste trabalho — do espírito, da necessidade da mesma. Deste modo, manter uma posição contrária a uma política fiscal racional é, terminantemente, um ato contra o que seria sensato

em termos de controle sobre arrecadação e gasto estatal no que tange ao erário. Assim, sabendo das dificuldades estatais, a sociedade, em sua maioria interessada num Estado forte e eficaz, tende a rejeitar, veementemente, qualquer tipo de oposição aos novos paradigmas fiscais. Não se devendo ignorar as sofisticações pelas quais precisa passar com vistas a enriquecê-la cada vez mais.

Mas há outras arestas a serem aparadas para que algumas correções históricas na administração pública sejam feitas. Para Castro ([2001]), faz-se mister, como complemento ao processo de implantação destes novos paradigmas, que os entes federativos direcionem suas atenções para os relevantes processos de Auditoria, Custos e Contabilidade para que o Brasil possa organizar a casa fiscal e crescer, por fim, com relativo grau de seriedade e robustez. Afinal, uma gestão que se pautar no gasto indisciplinado, apresentando sucessivos rombos/déficits orçamentários não pode querer colher os mesmos louros que um governo sério colhe. É evidente que se a citada tríade for levada em consideração com a relevância que merece, e levando em conta que os anseios da nova legislação sejam plenamente almejados, com certeza ter-se-á mais alguns instrumentos acessórios solidificadores do novo paradigma administrativo brasileiro. É consenso que qualquer espécie de informação proveniente deste processo de planejamento administrativo deve fazer parte de um rol de instrumentos que auxiliam o administrador público em sua tomada de decisão. Todavia, este mesmo administrador deve, para não prescindir de outros mecanismos de semelhante envergadura, lançar mão dos modernos instrumentos descritos no capítulo inicial deste trabalho, tais como: o Plano Plurianual, o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais previstos na letra da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não é insensato afirmar que de nada adianta divulgar dados — observado o anteriormente citado princípio da publicidade — se estes podem estar deturpados pelos mais variados motivos que podem passar pelos interesses escusos e por erros quando executado o processamento destes dados. Para que as informações estejam dotadas de credibilidade e qualidade, o administrador do ente federativo deve lançar mão da auditoria destas, ou seja, fazer valer o ato investigativo para que os entes não tracem seus respectivos planejamentos utilizando-se de números e dados pretensamente relevantes para os entes, mas que na verdade podem estar perigosamente defasados. Deste modo, uma informação fiscal somente pode ser considerada de boa fé, e por isso qualitativamente relevante, se passou pelo crivo da auditoria fiscal. Sob este ângulo analítico não é suficiente que apenas se faça verificação das operações dos anos pretéritos, mas é da mesma forma importante executar um rígido acompanhamento

da evolução daqueles números e dados também baseados no momento presente, visando prontas correções nos rumos tomados (Controle Repressivo). Esta investigação, à luz do processo de auditoria, de fato, coaduna-se com o espírito da Lei de Responsabilidade Fiscal se considerado o limite prudencial (95% dos valores máximos) que tem por ofício servir de alerta ao ente quando este traçar uma rota de aproximação em relação ao potencial risco fiscal (Controle Preventivo). Assim, permite-se que o processo de controle fiscal seja amparado por instrumentos que dão sinais de como está o processo da gestão da coisa pública.

Da mesma forma, uma parte do sucesso da Lei de Responsabilidade Fiscal depende de uma tomada de decisão, por parte do administrador, pautada no correto gerenciamento do gasto público. Isto, sem dúvidas, traria como benefício maior uma sensível diferença para melhor em todas as ações do governo no sentido de se ter maior eficiência no gasto do dinheiro público. Mas, para que este mesmo administrador tenha esta visão dos gastos, faz-se necessário, segundo Castro (2002, p.8) que tenha, da mesma forma, uma visão mais apurada sobre os custos envolvidos nas operações realizadas pelos entes. Logo, seria um grave erro não levar em consideração dados que explicitem e desmistifiquem os custos de processos, produtos, ações ou programas de governo. Assim, levado em conta este parâmetro analítico, o planejamento de gastos teria maior confiabilidade e, por este motivo, compromisso com o controle sobre o gasto dispendioso. Neste sentido, seria de extrema valia fornecer, aos entes nacionais, custos-padrão que serviriam como modelo e seriam observados nos contratos ou projetos nacionais, indicando a precificação de produtos e de atividades desenvolvidas.

Enfim, tomando-se por base o fato de que a contabilidade pública é a ciência que se presta a produção de informações inequívocas sobre os atos e os fatos da administração, faz-se necessário o controle por meio de registros de dados corretos e eficazes. É de pouca monta apenas fechar o balanço do passado; é sim necessária uma ação atualizada com informações que de fato façam diferença para a Administração. No Brasil, os entes públicos relegaram a segundo plano a contabilidade pública — à exceção da União que já utiliza o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), modelo internacional de instrumento voltado para a gestão da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil dos órgãos em entidades da administração federal. Configura-se, portanto, como mais um difícil desafio a organização da contabilidade — e de seus controles administrativos — para que possa fazer jus à transparência que se exige deles quando da aplicação empírica da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Castro (2002, p.9) é bastante feliz ao frisar que este novo e necessário paradigma administrativo deve ter como corolário a implantação de uma nova atitude na agenda popular quando o assunto são eleições: saber em quem votar é apenas consequência óbvia de uma prévia avaliação de como o agente político trata o erário, ou seja, deve-se confiar o voto àquele que, mesmo que a muito custo, consiga equilibrar “três forças aparentemente antagônicas: a capacidade de a sociedade pagar o que precisa, a obrigação dele de cumprir a Lei e o nível de atendimento às demandas da sociedade. Vislumbra-se, então, uma convergência entre a defesa do equilíbrio fiscal e o referendo das urnas, em um claro fortalecimento da ordem democrática”.

É notório que se há uma mudança efetiva no processo de captação de recursos externos e na percepção do risco país, muito se deve a alterações significativas da estrutura das finanças públicas, tendo a LRF contribuído positivamente para este processo. Neste sentido, o Fundo Monetário Internacional chegou, em 2001, a emitir nota em que reconhece o esforço brasileiro em empreender significativa mudança na agenda fiscal brasileira, enfatizando ainda o elevado nível de transparência fiscal com poucos precedentes em outros países. No que se refere à conciliação entre a boa governança macroeconômica e à considerável autonomia dos entes subnacionais valem as avaliações feitas pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico e pelo Banco Mundial que congratulam as direções tomadas pela gestão fiscal que deu, com a LRF, um grande passo quando o que está em pauta é a transparência das contas públicas. E para continuar a merecer posição privilegiada nas avaliações dos organismos internacionais, e para que seu sucesso seja sustentável, é importante — além dos diversos aspectos apresentados ao longo deste trabalho — que a austeridade fiscal, apesar de extremamente impopular, não seja pensada ulteriormente em relação ao planejamento. Assim, se há todo um plano que em último caso esteja contemplando o equilíbrio macroeconômico, este mesmo plano está de acordo com os padrões necessários ao equilíbrio das contas públicas.

CONCLUSÃO

Esta simples obra teve o objetivo de mostrar que o modo de condução da política fiscal estava fadando o Estado brasileiro à insolvência. Afastava-se a condição de solvência da economia pelo expediente da morosidade fiscal, da não consideração das regionalidades (este ponto foi um dos pontos fracos da Lei) e do desdém quanto ao não acompanhamento das contas públicas, amplamente estimulado pela Administração ao não prover meios que garantissem este acompanhamento.

Como foi apontado, a economia do país não pode, de qualquer modo, prescindir de caixa para que possa tocar o seus investimentos e programas. Prescindindo, os agentes econômicos não poderão esperar outro resultado que não a espiral deficitária. Incorre-se neste resultado pelo mecanismo que foi explorado em hora oportuna.

Verificou-se que o espírito da Lei foi desenvolvido no calor do fenômeno do controle de preços conseguido com o Plano Real, haja visto ter ficado patente, no pós estabilização, o hiato financeiro-orçamentário. Observou-se que, neste mesmo ínterim, as experiências internacionais (Nova Zelândia, Comunidade Europeia e Estados Unidos) serviram de boa base teórica para este desenvolvimento da Lei, consideradas as particularidades brasileiras.

A Lei estabelece, conforme comentado, uma ruptura como modelo de contínuo alijamento orçamentário, que levava às distorções do *modus operandi* mais próximo do ideal. Neste aspecto, foi fundamental explicar o mecanismo de criação do déficit e como o ente público teve suas contas saneadas por meio da reestruturação proposta pela União (federalização da dívida). Foram mostrados também os mecanismos que antecederam a LRF, pois de certo serviram para impor limites e condições para se alcançasse liquidez. A despeito disto, destacou-se que o sucesso da Lei está intimamente ao pacifismo institucional —que nunca deverá ser sinônimo de parcimônia— que corrobore tal inflexão. Aliás, muitas discussões merecerão destaque para que haja um leque de instrumentos disciplinadores do gerenciamento estatal.

Foi importante abordar a temática federalista quanto ao poder tributário. A despeito deste poder, concluiu-se que seria de fundamental valia o deslocamento de parte deste poder aos entes subnacionais, pois gerariam economias de escala. Isto seria fruto do maior empenho organizacional por parte destes entes, resultando em crescimento. O cenário final

possivelmente convergiria para a diminuição da dependência quanto ao montante das transferências.

Teria pouco sentido este trabalho sem uma abordagem quanto às caras críticas que incidem sobre a Lei em foco — em especial as que se referem à despesa com pessoal, visto ser um ponto onde reside grande parte das divergências entre os teóricos da Lei. Viu-se que o gargalo, que cerceia o investimento por limitar o endividamento, de inegável monta se forma quando adotados os coeficientes previstos na LRF. Daí nasceu a importância de se citar índices outros que em muito contribuiriam para os objetivos daquela por, dentre outros motivos, refletirem mais realisticamente as especificidades e características regionais. Abordou-se ainda o importante panorama acerca do estrangulamento dos municípios para os quais se deslocam muito das competências dos entes supranacionais, expondo uma ferida na tradição municipalista brasileira.

Por fim, os desafios! Nesta parte do trabalho, procurou-se mostrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal deve passar pelo justo tempo de amadurecimento (sem que se omitam os necessários ajustes) para que sua eficácia possa ser posta à prova. Ficou claro que, no decurso de sua aplicação, o superávit primário não deve ser tratado como o objetivo principal a ser alcançado, sendo este apenas instrumento acessório para o equacionamento das contas públicas.

Um desafio de igual importância é a criação do Conselho de Gestão Fiscal que seria espécie de corolário para as intenções da Lei. Este órgão teria o papel crucial de padronizar a elaboração dos relatórios fiscais — o fato de cada Tribunal de Contas ter uma forma de elaboração complexifica muito o exercício fiscal, tornando pouco prática a vida do pequeno município. Não fugiria do campo de ação do Conselho o controle social por meio da divulgação de dados inteligíveis ao cidadão comum. Foi possível concluir que, se irmanado com os conceitos de auditoria, contabilidade e custos (instrumentos de analíticos de maior precisão), daria base para um controle gestacional saudável e transparente.

Conforme se pôde inferir ao longo deste trabalho, pensar na repaginação fiscal que possa mitigar as políticas praticadas no Brasil não depende apenas de uma só lei. Depende de esforços conjuntos que seriam complementares uns aos outros. Não se tenha em mente que a Lei de Responsabilidade Fiscal é a expressão acabada da reforma fiscal do Estado. Pelo contrário, ela é apenas um instrumento daquele que dá ensejo a outras legislações

potencialmente aplicáveis à Administração, conferindo meios e modos de se ter uma gestão responsável.

Ante o exposto, é pouco provável que a reação do Estado à irresponsabilidade contumaz esteja ligada à presença de uma política neoliberal. Afinal, não houvesse o neoliberalismo o Estado teria endosso para agir levianamente? O novo Estado deve, portanto, ser pensado de modo supra-ideológico. Este novo pensar não deve ser por meio de tentativas e erros, mas através de ações afirmativas eficazes provenientes das mais variadas correntes do pensamento econômico, desde que cumpram seu papel de sanear o Estado. Os vários matizes que se encerram neste sentido só têm a fortalecer o Estado democrático de direito.

NOTAS

¹ Segundo Afonso (2002, p.5), mesmo com o considerável rigor fiscal existente no espírito do novo paradigma fiscal, a mesma não encontrou grandes obstáculos no que concerne a sua aprovação. O tempo de aprovação é prova cabal deste fato: nove meses. Não é demais salientar o placar da votação nas duas casas legislativas que em grande medida reflete a urgência da implantação desta lei: 385 votos a favor contra 86 — houve quatro abstenções — na Câmara dos Deputados e 60 contra 10 no Senado Federal.

² Torna-se interessante comentar que Afonso (2002, p.2) esclarece que Lei de Responsabilidade Fiscal está inserida no contexto da Reforma Administrativa Estatal e não da pressão dos organismos internacionais ou mesmo das autoridades econômicas. A necessidade deste esclarecimento torna-se imperativa em função das muitas acusações que dão conta de uma clara intervenção de organismos internacionais — sobretudo o FMI — no processo de elaboração da LRF. É uma espécie de exacerbação crítica daqueles que ferrenhamente foram contra a aprovação da lei.

³ Mileski (2000, p.2), de modo esclarecedor, cita os pontos os pontos que compõem a espinha dorsal do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado:

“Só em meados dos anos 90 surge uma resposta consistente com o desafio de superação da crise: a ideia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas.

Nesse sentido, são inadiáveis: (1) o **ajustamento fiscal duradouro**; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua ‘governança’, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.”

⁴ Moraes (2004, p.107) cita que o objetivo mor da União, através da Lei de Responsabilidade Fiscal, era de alcançar o equilíbrio definitivo das finanças estaduais e municipais, ou seja, estes entes, por subordinação, passam a ter um grau de comprometimento maior com o equilíbrio orçamentário. Cita-se ainda que a imposição de um maior nível de disciplina fiscal para as instâncias subnacionais representa, sobretudo, um verdadeiro endurecimento do governo central em relação a estes entes (âncora fiscal). É importante citar que o que se pretendia alcançar com esta âncora — que, segundo este autor, passou a ser cláusula pétrea para a política econômica — era uma necessária e eficaz atenuação dos efeitos negativos das constantes crises externas à estabilidade macroeconômica que mostrou suas fragilidades com o fim do processo inflacionário em 1994. A crise russa foi, sem dúvida, um efetivo catalisador para a implantação da nova lei fiscal, revelando uma clara relação de causa e efeito entre as crises (México (1995), Ásia (1997), Rússia (1998)) desta época e a implantação de mecanismos que endureceram as relações entre os entes subnacionais e o governo central: na medida em que as crises externas tornaram exíguos os fluxos externos de financiamento das contas públicas, tornou-se mais evidente a necessidade de se pensar uma gestão fiscal mais racionalizada para que a sociedade passasse a ter contrapartida em relação aos recursos que confia ao administrador público.

⁵ Ressalta-se que a aquiescência partiu também não só da casta política, mas também da sociedade em geral. Vale registrar que não só a democracia, mas também a LRF sempre saiu fortalecida quando submetida à avaliação pública. Ao final, a lei apenas tinha seus princípios reafirmados como fundamentalmente necessários para o soerguimento da cultura fiscal brasileira.

⁶ Puttomatti (2002, p.2) reforça esta ideia ao apontar o fato de que “a inflação distorcia os resultados da administração pública, servindo como instrumento de ocultação da má gestão dos administradores, o que somente poderia servir como argumento final para que a ausência de um planejamento específico por parte da Administração Pública.

⁷ Viu-se anteriormente que o modelo de se realizar ajustes graduais na política fiscal estava esgotado e já tinha seu espaço bastante reduzido no cenário econômico da época o qual estava cada vez mais combatido pelos fatores exógenos dos quais se pode citar as sucessivas crises que, além do Brasil, levou pânico à conjuntura econômica mundial. Observe-se a nota de rodapé 4.

⁸ Araújo e Loureiro (2004, p.160) lembram que, estando em uma posição mais enfraquecida, a União dependia muito do apoio oferecido pelos governadores e de suas bases no congresso, com isso não restava outra posição à União a não ser adotar um comportamento realmente permissivo, o que facilitava bastante o rolamento da dívida por parte dos estados. É bom lembrar que no período que vai de 1989 a 1998 houve vários acordos (sete) entre os Estados e a União e, como se não bastasse o não cumprimento por parte daqueles, não houve punições decorrentes deste fato. Um dado que merece destaque é que, mesmo sabedores da incapacidade financeira dos estados, os credores privados continuavam emprestando mais recursos a estes, isto porque sabiam que ao final do processo quem realmente assumiria a dívida era a União ao assumir as dívidas estaduais.

⁹ O incremento de impostos aqui tratado é controlado, utilizado somente para a devida compensação de todos os efeitos dos atos que provoquem redução das receitas ou aumento dos gastos que podem ser considerados de duração continuada, ou seja, aqueles cujo alcance temporal se prolongue por mais de três exercícios. Diferente daquele decorrente da espiral deficitária.

¹⁰ Mileski (2000, p.3) cita ainda que, quanto ao que tange as metas fiscais na experiência neozelandesa, aceitavam-se afastamentos temporários das metas estabelecidas para a boa gestão do erário, desde que embasados em justificativas plausíveis para tal e desde que, também, estes afastamentos, cumpridos seus papéis, fossem estivessem amparados por mecanismos que pudessem reconduzir tais metas aos níveis normais. Quando este aspecto é analisado à luz da legislação nacional, verifica-se que também na Lei de Responsabilidade Fiscal optou-se pela flexibilização das regras ao se adotar o caráter discricionário de sua aplicação. Esta posição do legislador permitiu seu sucesso no longo prazo: apenas adotar a regra, sem adaptações situacionais em sua rigidez, contribuiria muito pouco para a sustentação do novo ideal programático que se pretendia com a Lei. Neste sentido, é significativo citar que no processo orçamentário assente nesta Lei até se admitem afastamentos temporários em relação às metas estabelecidas, desde que justificadamente e que na Lei de Diretrizes Orçamentárias haja indicação quanto à forma e o prazo para que se corrijam estes eventuais desvios.

¹¹ Calife (2004, p.57) deixa claro os pontos principais adotados pelo *Fiscal Responsibility Act* quanto à responsabilidade fiscal: “1) reduzir a dívida total da Coroa para níveis prudentes, assegurando que o total de gastos da Coroa seja menor que o total de receitas de um mesmo ano fiscal; 2) manter níveis prudentes de déficit, e uma vez que eles tenham sido alcançados, assegurar que na média de um período razoável de tempo, os gastos da Coroa não excedam as receitas; 3) atingir e manter o patrimônio líquido da Coroa num nível que forneça uma reserva contra futuros acontecimentos adversos; 4) gerenciar prudentemente os riscos fiscais enfrentados pela Coroa; 5) elaborar políticas que sejam consistentes com uma razoável previsibilidade sobre o nível e a estabilidade dos impostos”. É notório, ainda, o fato de que os agregados fiscais passam a ser definidos como passivos financeiros, ao mesmo tempo em que se desvinculava o equilíbrio financeiro do efeito passageiro/ilusório da privatização, pois as movimentações de capital passam a serem excluídas dos relatórios orçamentários.

¹² SCHIK, A. (1998). Why most developing countries should not try New Zealand's reforms. *TheWorld Bank Research Observer*. Vol 13, n. 1.

¹³ Ver Castro (2001)

¹⁴ II Tessalonicensens. Português. In: **Bíblia sagrada**. Tradução do Centro Bíblico Católico. São Paulo: Ave Maria, 1999. p. 1516.

¹⁵ Araujo e Sobrinho (2002, p.1) destacam, enfatizando a importância arrecadadora, que para cada despesa deve haver uma receita correlata.

¹⁶ Afonso (2002, p.12) aponta para o fato de que, dentro do planejamento de um dado ente da federação, nada impede que o resultado-alvo seja um déficit, desde que este ente tenha suficiente capacidade de se endividar e encontre quem assuma o risco de financiá-lo. O que se cogita na verdade é impedir o mencionado ciclo vicioso, quando o Estado entra em uma espiral deficitária que ao longo do tempo se torna um fardo para o ente. Procura-se impedir, portanto, a retroalimentação do processo deficitário.

¹⁷ O “jogo de empurra” é também uma marca importante no histórico brasileiro da Administração Pública: de um prefeito para o próximo prefeito, acontecendo o mesmo na esfera estadual e federal. Mas ao fim das contas quem mais sente o peso desse jogo é a própria União que é a principal avalista, ou seja, assume, ao final do processo, todas as dívidas adquiridas pelos entes da federação, engessando cada vez mais as boas intenções de uma cultura administrativa que prime pela seriedade, anulando. A forte evidência para a União do que este autor chamou de ‘cultura perversa’ está no fato de que se tem o exponencial incremento da carga tributária; despesa com pessoal 58 bilhões/ano, uma dívida da mesma forma crescente que, em 2000 chegou a 400 bilhões (equivalente a três anos de Receita Corrente Líquida da União), e também temos a notável constatação de que se compromete 25% da arrecadação para o pagamento de juros.

¹⁸ Puttomatti (2002) é o texto base utilizado nesta parte deste trabalho visto que fornece uma objetiva e ampla descrição das medidas institucionais nos tempos pré-LRF.

¹⁹ Calife (2004, p.62) esclarece que a instituição de novos paradigmas institucionais é obviamente de fundamental importância para a lei, mas não elimina o papel chave da população no acompanhamento de todo o processo orçamentário: desde sua elaboração até sua execução de fato.

²⁰ Segundo Araújo e Loureiro (2004, p.147), os vários organismos internacionais têm demonstrado que, dado o papel das boas práticas de governança e dos consequentes melhores resultados econômicos e sociais, é engodo pensar que apenas a canalização de capitais para as economias ditas emergentes é suficiente para fomentar e sustentar um desenvolvimento duradouro. É fundamental o desenvolvimento de mecanismos que promovam um maior grau de eficiência na alocação de recursos públicos e neste sentido as reformas institucionais desempenham este papel.

²¹ De certa forma a Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser caracterizada, no campo das finanças públicas, como o ápice da série de mudanças institucionais na gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso, segundo Moraes (2004, p.100). No que se refere ao elevado esforço de ajuste fiscal desta gestão, a lei é a peça mais bem acabada no sentido de promover uma ostensiva e eficaz gestão fiscal.

²² Puttomatti (2002, p.4) expõe quanto ao mecanismo contratual:

“Esses contratos têm poder de vinculação legal e previam, na maioria dos casos, o pagamento de 20% do montante da dívida até o final de 1998, e um cronograma fixo de parcelas baseado na capacidade de geração de receita líquida real do ente, que inclui receitas próprias e transferências voluntárias de esferas superiores líquidas das transferências a esferas inferiores. O mais importante é que novas dívidas só podem ser autorizadas quando o coeficiente entre a dívida e a receita líquida atingir 1. O não cumprimento dos termos do acordo implica na substituição das taxas de juros subsidiadas por taxas nominais de juros pagas ao montante securitizado, mais a multa de 1% ao ano. Os estados e municípios deram como garantia colateral ao governo federal as transferências voluntárias, bem como receitas próprias. Esse colateral pode ser prontamente executado pelo governo federal, caso o ente não cumpra os termos do acordo de refinanciamento”.

²³ Moraes (2004, p.133) concorda com este ponto de vista ao mencionar que a retomada efetiva dos rumos fiscais se deu principalmente com a retomada do poder político e financeiro da União ante os municípios e estados federados. E ainda acrescenta, afirmando que este processo de retomada do controle foi possível em um cenário onde o aspecto inflacionário perdia cada vez mais força através do Plano Real e onde também a gestão Fernando Henrique Cardoso foi capaz de promover a articulação de uma aliança duradoura e forte acerca da aplicação concreta dos termos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

²⁴ É prudente considerar que houve também na década de 80, quando o avanço econômico foi exíguo, pífio, relevantes contribuições institucionais que tinham por ofício reverter a situação pouco objetiva das políticas fiscal e monetária e da dívida pública por meio de uma reestruturação da relação entre o Tesouro Nacional e o Banco Central. Pode-se citar: a) unificação orçamentária, com extinção do Orçamento Monetário (subsídios e financiamentos agrícolas e de exportação anteriormente financiados pelo Banco Central); b) unificação da Autoridade Monetária, com a extinção da conta movimento do Banco Central no Banco do Brasil (financiamento quase automático de gastos fiscais por parte da autoridade monetária); c) criação da Secretaria do Tesouro Nacional; d) proibição constitucional do Banco Central financiar o Tesouro Nacional; e) criação do caixa único do Tesouro no Banco Central e implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI.

²⁵ A lei 9496/97 propôs que o resultado primário forneceria um panorama da saúde do estado. E para que esta estivesse de acordo com os propósitos daquela lei seria fundamental que houvesse linearidade entre este resultado primário e a dívida pública; do contrário, o endividamento exponencial seria inevitável. Quanto à relação dívida/receita anual é fundamental que se esclareça seu significado: será uma relação entre o que o estado gasta com serviço da dívida e que montante é necessário para arrecadação. Quando se analisa esta equação, nota-se que o valor ideal é 1 (um), ou seja, em um cenário onde o estado empregue todos os seus recursos exclusivamente honrando o serviço da dívida, seria necessário um ano de arrecadação tributária. No modelo adotado pela 9496/97, enquanto a relação ultrapassar 1(um), o Estado fica impedido de promover emissão de novos títulos públicos no mercado interno, podendo incorporar novos passivos ao seu elenco contábil, inclusive captações do exterior, caso cumpra metas que correspondam ao previsto no programa de ajuste.

²⁶ Esta obra ainda esclarece- que a lei 4320/64 apresenta a estrutura básica legal sobre a complexa normatização dos processos de finanças públicas no Brasil, pois estabelece normas gerais para preparação, execução, contabilização e execução orçamentária para os três níveis de governo, bem como empresas estatais.

²⁷ No derradeiro capítulo deste trabalho, o eminente autor Domingos Poubel de Castro será citado ao explicar que, também na Lei de Responsabilidade Fiscal, há impreteríveis aspectos para a gestão ótima dos administradores públicos, quais sejam: autoria, custo e contabilidade que serão esmiuçados em hora oportuna.

²⁸ É sabido que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi planejada na esteira do disposto na Carta Política de 1988, artigo 165, em seus incisos e parágrafos, tendo a louvável preocupação de promover a compatibilidade, quando o assunto é administração pública, entre o planejamento e orçamento, por meio da LDO, da PPA e da LOA.

²⁹ São quatro anos de exercício fiscal: três anos do governo atual e um ano do governo seguinte.

³⁰ Nestes casos, trata-se de sentenças judiciais transitadas em julgado e, evidentemente, desfavoráveis à Administração Pública.

³¹ É importante notar que o princípio da transparência está intimamente inserido no contexto da *accountability* que significa que o gestor público passa a ser institucionalmente forçado (impelido, ou seja, moralmente obrigado) a prestar contas para com os governados, através de informações relevantes, confiáveis e oportunas, segundo Araújo e Loureiro (2004, p.145).

³² Abrucio e Loureiro (2004, p.13) citam o filósofo Norberto Bobbio que apregoa a ideia de publicidade como uma categoria essencialmente iluminista, sendo apresentada como uma metáfora antitética, dicotômica entre luz e trevas, ou seja, deixa evidente o contraste entre o poder visível e o poder invisível. Assim, a opinião pública somente será classificada como eficaz quando os atos da Administração forem dotados de relevante grau de publicidade e visibilidade, pois não se pode efetivamente avaliar aquilo que está oculto aos olhos dos cidadãos. Bobbio, nesta obra, é também lembrado pela sua indagação sobre o controle exercido em decorrência do princípio da publicidade (transparência): “como o governo poderia ser controlado se se mantivesse escondido?”, traduzindo a essência do princípio do controle social.

³³ Neste mesmo sentido, aponta Afonso (2002, p.17) que “cumpre tornar obrigatório o acompanhamento pela sociedade de todas as fases do gasto público, incluindo a execução, a divulgação das contas e a auditoria dos resultados”, tudo isto com vista a assegurar que os recursos sejam eficazmente empregados para atender às demandas daquela.

³⁴ Calife (2004, p.58), reforçando a existência de traços comuns entre a LRF e as experiências que a influenciaram, traz à luz o fato de que o modelo adotado pela Nova Zelândia — *The Fiscal Responsibility Act* — evidenciou um notável incremento no nível de transparência por meio da publicidade das informações sobre os agregados fiscais e também na comparação entre o que foi efetivamente executado e as metas previamente traçadas.

³⁵ Castro(2002, p.6) expõe alguns aspectos a serem observados a despeito da transparência: (1) divulgação anual das contas - os Municípios devem consolidar as suas contas enviá-las à União e aos Estados, os Estados têm prazo para enviar as suas para a União e esta tem prazo até trinta de junho para divulgar as contas consolidadas de todos os entes da Federação; (2) emissão de Relatório Resumido de Execução Orçamentária (bimestral), evidenciando a apuração da RCL, receitas e despesas previdenciárias, restos a pagar, projeções atuariais, variação patrimonial, dentre outros; (3) emissão de Relatório de Gestão Fiscal (quadrimestral), contendo comparativo da execução com os limites de pessoal, de dívida, operações de crédito, antecipação de receita orçamentária e garantias, demonstrativos de disponibilidade de caixa e de restos a pagar; (4) estímulo ao Controle Social, por meio da disponibilização de relatórios e documentos afins em meio eletrônico, participação popular na elaboração dos orçamentos, audiência pública para a avaliação do cumprimento das metas fiscais pelo Poder Executivo e divulgação, em meio eletrônico, pelo Ministério da Fazenda, dos entes que ultrapassaram o limite para dívida.

³⁶ Calife (2004, p.61) expõe que o controle social adotado pela experiência neozelandesa foi um dos pilares de contribuição para que este modelo passasse a servir como um paradigma internacional no que tange ao processo de transparência. Onde se infere que a rigidez das regras adotadas está em um nível abaixo daquele controle.

³⁷ Abrucio e Loureiro (2004, p.12) citam estudo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico que dá conta da necessidade de que as informações do governo, que se fizerem públicas, precisam ser relevantes, confiáveis e oportunas para que os princípios institucionais sejam devidamente contemplados.

³⁸ Com o movimento de redemocratização e abertura política o poder centralizador militar perdia sustentação. Isso se torna ainda mais evidente quando se analisa o contexto hiperinflacionário da época, pois mostrava a necessidade de descontinuação do federalismo fiscal então vigente.

³⁹ Se antes da atual Carta as transferências para os estados correspondiam ao percentual de 14% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, agora correspondem ao percentual de 21,5%.

⁴⁰ Filho (2004) descreve algumas das características dos anos 90 que contribuíram para a inflexão orçamentária.

⁴¹ Estes mecanismos são basicamente os Fundos Constitucionais que objetivam o desenvolvimento regional: Fundo Constitucional do Norte, Fundo Constitucional do Nordeste e Fundo Constitucional do Centro-Oeste, cujos financiamentos originam-se da seguinte composição: 3% da receita do Imposto de Renda e sobre o Imposto sobre Produtos Industrializados. Esses fundos se juntaram ao elenco de mecanismos de incentivos fiscais já existentes antes de 1988 e receberam também o reforço do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM). Estes últimos, com a constituição de 1988, foram ampliadas em termos percentuais, passando a ter um peso maior na composição das receitas dos estados e municípios, em detrimento do incremento do poder tributário destes entes.

⁴² Por Receita Corrente Líquida entenda-se, tal como descrito, no artigo segundo, inciso quarto, como sendo “o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes outras receitas também correntes”, deduzidas as transferências constitucionais aos Estados e Municípios, a contribuição dos servidores para o sistema previdenciário e a compensação financeira prevista no artigo 201 da Lei Maior.

⁴³ Puttomatti (2002, p.22) aponta para o fato de que ao final do ano fiscal de 2000, 18 estados da federação já cumpriam as metas previstas na LRF para estes, com uma média de gasto de 55,5% da RCL — um avanço se feito uma comparação com o quadro mostrando este indicador, para o ano de 1997, presente em Nascimento et al (página 15), ainda sob vigência da Lei Camata. Ao passo que, em se tratando de municípios, 94% já cumpriam suas metas definidas, com uma média de gasto de 43% da RCL.

⁴⁴ Apesar de Afonso (2004) alertar, conforme disposto no último capítulo deste trabalho, que se tem dado uma interpretação superficial, errônea e simplória à responsabilidade fiscal prevista na lei: como pouco objetiva geração de superávit primário.

⁴⁵ Segundo Resolução 43 de 2001, representa a dívida contraída deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e demais haveres financeiros.

⁴⁶ Segundo Resolução 43 de 2001, são os valores comprometidos com as amortizações, juros e demais encargos da dívida contraída, inclusive relativa a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar.

⁴⁷ Araújo e Moraes (2004, p.173) apontam na direção de que a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que as municipalidades deverão adotar a postura de desenvolver um sistema tributário próprio, ou seja, garante-se um patamar de fluxo de recursos mais interessante ao se fazer com que estes tenham maior peso no processo de geração de receitas, importante para a manutenção e ampliação dos serviços ofertados. Esse processo, em parte, ajuda a blindar estes entes contra a variação constante do montante do Fundo de Participação dos Municípios.

⁴⁸ Por transferências recebidas pelos municípios é fundamental que seja entendida como o Fundo de Participação dos Municípios, composta pelas receitas do imposto de renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, a quota proveniente do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços; as transferências federais tais como o para o Sistema Único de Saúde e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e ainda as transferências voluntárias que, se não devidamente regulamentadas, podem representar danosos efeitos para o controle real do gasto público do agente transferidor. Nisto a LRF se transformou em um verdadeiro marco estrutural, pois contempla proibições de transferências financeiras de um ente para o outro afim de que salde despesas que envolvam, por exemplo, gasto com pessoal e despesas inerente ao ente tomador de empréstimo.

⁴⁹ A complexificação da infraestrutura urbana torna também complexa o modo de condução das políticas públicas (abastecimento de água, transporte coletivo, saúde, educação, segurança pública, assistência social etc.) destas municipalidades maiores. Isso porque no ambiente urbano, o processo de elaboração e execução destas políticas é provido de uma sofisticação de considerável envergadura.

⁵⁰ Afonso (2002, p.4) afirma que de modo algum havia sido intenção da Lei de Responsabilidade Fiscal servir como um plano de ajuste fiscal de curto prazo que refletisse pouco interesse em equacionar os gargalos fiscais então existentes. A decisão de se pensar a LRF apenas serviu para atenuar orientações simplistas tais como a simples e pouco objetiva restrição à geração futura de déficits ou mesmo a fixação uma razão máxima entre dívida pública e PIB que não são meios de controle suficientes para se alcançar o que se pode chamar de política fiscal consistente e equacionada. Isto apenas seria um corolário à tese do menor esforço legislativo, tal como aplicada, segundo este autor, na Argentina onde apenas se definiu, de modo rústico, um montante máximo de déficit público sem que se tivesse a necessária preocupação quanto aos dispositivos que permitissem tal controle. O ideal é promover múltiplas estratégias de integração entre as esferas de governo, ou seja, dar ao novo paradigma fiscal certo caráter essencialmente nacional.

⁵¹ Assim como também Bressan (2004), trazendo citação de José Roberto Afonso, faz questão de reportar:

“Os antigos opositores da lei acham que essa era a sua maior missão, quando nossa intenção foi a de mudar toda uma cultura a respeito de como tomar conta do dinheiro público...A lei está se transformando em só um pretexto para a geração de superávit a qualquer custo, não importa se elevando ainda mais a carga tributária”.

⁵² Um exemplo clássico, e facilmente observado no Estado do Rio de Janeiro, é nos setores de educação e saúde. No primeiro, o Estado, não gerando novas vagas de qualidade em seu orçamento, seja por não construir novas escolas, seja por não investir na qualificação e remuneração decente do seu quadro de pessoal, acaba por forçar os municípios a absorverem o contingente de alunos alijados dos quadros do Estado. No segundo, os hospitais municipais, pela mesma ausência de investimento no aparelho hospitalar, não tem como evitar a absorção de pacientes cujo intento inicial foi buscar socorro nos hospitais estaduais. No Estado em questão, todavia, há um fenômeno que se dá no âmbito intermunicipal: muito dos problemas nos setores citados são sanadas com um município (geralmente um cuja estrutura seja insipiente) transferindo o problema para outro dotado de maior estrutura. Donde se conclui que as municipalidades maiores têm de enfrentar, além das pressões advindas do ente Estado, as que se originam do aparelho ineficaz de outros municípios menores.

⁵³ BRASIL([ca.2003], p.53) cita que o produto final da economia pode apreciar um crescimento real se forem feitos investimentos expressivos em estradas, energia para sustentar o crescimento, transportes e comunicação. Isto porque, desenvolvidos estes setores, o custo por unidade de insumo aplicado no processo de produção é reduzido (aumento da produtividade dos investimentos privados), o que só pode culminar com mais investimento e mais trabalho, mergulhando, por fim, a economia em um ciclo virtuoso de crescimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Finanças Públicas, democracia e instrumentos de accountability**, 2004. p. 7-36. Desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: http://www.eaesf.fgvsp.br/AppData/GVPesquisa/P00298_1.pdf. Acesso em: 20 novembro 2005.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. Brasil um caso à parte. In: Regional Seminar of Fiscal Policy, 16, 2004, Santiago de Chile, p.1-46.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Responsabilidade fiscal não é só gerar superávit primário**. BNDES, 2004. p. 1-22. Desenvolvido pelo BNDES. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/f_lrfiscal.htm>. Acesso em : 13 outubro 2005.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Responsabilidade Fiscal – primeiros e próximos passos**. BNDES, 2002. p. 1-18. Desenvolvido pelo BNDES. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/f_lrfiscal.htm>. Acesso em: 22 setembro 2005.

AFONSO, José Roberto Rodrigues ; SERRA, José. **Os tempos mudaram**, BNDES, 2002. p.1-9. Desenvolvido pelo BNDES. Disponível em :<http://federativo.bndes.gov.br/f_lrfiscal.htm>. Acesso em : 02 janeiro 2006.

AFONSO, José Roberto Rodrigues ; SERRA, José. **O federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões**, BNDES, 2007. p.1-28. Desenvolvido pelo BNDES. Disponível em :<http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001793.pdf>. Acesso em : 23 outubro 2008.

AFONSO, José Roberto Rodrigues ; TAVARES, Martus. Por que dizer não à irresponsabilidade. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, Página A4.18 março 2001.

ALVAREZ, Regina. Lei fiscal faz 5 anos e economistas vêem riscos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 01 maio 2005, Economia. Disponível em:<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0505200501.htm>>. Acesso em: 08 maio 2005.

ARAUJO, Fernando Consenza ; LOUREIRO, Maria Rita. **Por uma metodologia pluridimensional de avaliação da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2004. p. 143-166. Desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: http://www.eaesf.fgvsp.br/AppData/GVPesquisa/P00298_1.pdf. Acesso em: 20 novembro 2005.

ARAUJO, Wilson José de ; MORAES, Tiago Cacique de. **A Lei de Responsabilidade Fiscal: balanço preliminar e impactos sobre governos municipais**. 2004. p. 167-191. Desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: http://www.eaesf.fgvsp.br/AppData/GVPesquisa/P00298_1.pdf. Acesso em: 20 novembro 2005.

ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa ; SOBRINHO, Adelgício de Barros Correia. A Lei de Responsabilidade Fiscal em linhas gerais. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 6, n. 53, jan. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2522>>. Acesso em: 19 maio 2006.

BARATTA, Tereza Cristina. **Unidade de Estudo 1 : Traçando um panorama geral da Lei de Responsabilidade Fiscal**. IBAM, 2001. p. 1-70. Desenvolvido pelo BNDES. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/f_lrfiscal.htm>. Acesso em: 05 dezembro 2005.

BARROSO, Rafael ; ROCHA, Romero. Is the Brazilian Fiscal Responsibility Law (LRF) Really Binding? Evidence from State-Level Government. In : **ENCONTRO ANUAL DE ECONOMIA** , 32, 2004, João Pessoa. Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), 2004. p. 1-13. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A024.pdf>>. Acesso em: 8 novembro 2005.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Instituições Orçamentárias: Uma agenda para reformas pós Lei de Responsabilidade Fiscal**. [S.l.:s.n.] [ca.2003]. 81p.

BREMAEKER, François E. J. de. **Propostas para reduzir os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas finanças municipais**. Rio de Janeiro: IBAM, 2000. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>>. Acesso em: 5 novembro 2005.

BRESSAN, Silvio. Especialista diz que governo já trabalha para afrouxar a lei fiscal. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, p.A10, 16 jun. 2004.

CAETANO, Mariana. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 09 janeiro 2005, Após 5 anos, União na tem limite de endividamento. Disponível em:< <http://www.estadao.com.br>>. Acesso em : 12 maio 2005.

CALIFE, Flavio Estévez. **Reformas e ajuste fiscal: uma revisão da bibliografia para a OCDE, América latina e Leste Europeu**. 2004. p. 37-64. Desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: http://www.eaesf.fgvsp.br/AppData/GVPesquisa/P00298_1.pdf. Acesso em: 20 novembro 2005.

CARDOSO, Fernando Henrique. Caminhos Responsáveis **O Globo**, Rio de Janeiro, 01 maio 2005, Economia. Disponível em:< <http://www.oglobo.com.br>>. Acesso em : 05 maio 2005.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Responsabilidade Fiscal : o enfrentamento de uma cultura perversa**. Ministério da Fazenda, [2001]. p.1-9. Desenvolvido pelo Ministério da Fazenda. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001494.pdf>. Acesso em: 7 novembro 2005.

CASTRO, Marcos José de; MACRUZ, João Carlos; MACRUZ, José Carlos. **Gestão Fiscal Responsável. Simples Municipal : Dúvidas e Soluções da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

CHALFUN, Nelson. **Unidade de Estudo 2 : Entendendo a contribuição da política fiscal, do PPA e da LDO para a gestão fiscal responsável**. IBAM, 2001. p. 1-71. Desenvolvido pelo BNDES. Disponível em: < http://federativo.bndes.gov.br/f_lrfiscal.htm>. Acesso em: 05 dezembro 2005.

CHALFUN, Nelson. Descentralização tributária e fiscal sob a visão econômica do federalismo. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, n. 1(24), p. 131-158, jan./jun. 2005.

FIGUEIREDO, Carlos M. Cabral ; NÓBREGA, Marcos A. Rios da. **A Lei de Responsabilidade Fiscal – A experiência brasileira. O caso do tribunal de contas do Estado de Pernambuco**. BNDES, 2002. p.1-25. Desenvolvido pelo BNDES. Disponível em: < http://federativo.bndes.gov.br/f_lrfiscal.htm>. Acesso em: 04 Janeiro 2006.

FILHO, Jair do Amaral. **Federalismo fiscal e sua nova tendência de recentralização**. 2004. P. 1-21. Disponível em: http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv_urbano/gerados/f1texto.pdf. Acesso em: 08 Novembro 2008.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Departamento de Finanças Públicas (em consulta com outros departamentos). **Manual Revisto de Transparência Fiscal**. Washington, 2001. 106p. Disponível em: < http://www.sefaz.ap.gov.br/curso_de_financas/data/pdf/P-13-1.pdf>. Acesso em: 02 Janeiro 2006.

GUEDES, José Rildo de Medeiros. **Gestão Fiscal Responsável. Simples Municipal : Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Série Cadernos IBAM 1. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

JÚNIOR, José Teixeira Machado ; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 31.ed. Rio de Janeiro : Revista Atual, Série IBAM 50 Anos.2002/2003.

JURUÁ, Ceci. **A Lei de Responsabilidade Fiscal: regras para a boa governança?** BNDES, 2005. p. 1-7. Desenvolvido pelo portal eletrônico <<http://www.desempregozero.org.br>>. Disponível em: < http://www.desempregozero.org.br/artigos/a_lei_de_responsabilidade_fiscal.pdf>. Acesso em: 13 setembro 2005.

KIRCHGÄSSNER, Gebhard. The effects of fiscal institutions on public finance: a survey of the empirical evidence. In: Congress of the International Institute of Public Finance, 57, 2001, Linz, Saint Gallen : University of Saint Gallen, 2001. 34p.

LUCENA, Eunice M. G. M. Oliveira. **Gestão Fiscal Responsável. Simples Municipal : Gestão de Recursos Humanos e a LRF**. Série Cadernos IBAM 6. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

MARCHI, Carlos. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 04 maio 2005, Contas Públicas. Disponível em: < <http://www.estadao.com.br>>. Acesso em : 09 maio 2005.

MENDES, Gilmar. Lei de Responsabilidade Fiscal, correlação entre metas e riscos fiscais e os impactos dos déficits públicos para as gerações futuras. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n.14, p. 1-7, jun/ago. 2002.

MILESKI, Helio Saul. Novas regras para a gestão e a transparência fiscal. Lei de responsabilidade fiscal. **Revista Interesse Público**, São Paulo, n.7, p. 1-11, jul./set. 2000.

MORAES, Marcos Ribeiro de. **Os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as finanças públicas municipais — uma proposta de metodologia de pesquisa para municípios de grande porte**. 2004. p. 100-142. Desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: http://www.eaesp.fgvsp.br/AppData/GVPesquisa/P00298_1.pdf. Acesso em: 20 novembro 2005.

NASCIMENTO, Edson. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a polêmica da despesa com pessoal**. Desenvolvido pelo BNDES, 2003. p.1-24 Disponível em: < http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001950.pdf>. Acesso em: 19 setembro 2005.

NASCIMENTO, Edson. **Situação fiscal dos municípios brasileiros após a Constituição Federal de 1988**. Desenvolvido pelo BNDES. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/f_lrfiscal.htm>. Acesso em: 15 setembro 2005.

NASCIMENTO, Edson, et al. **Dois anos da Lei de Responsabilidade Fiscal: perspectivas para a gestão fiscal brasileira**. Desenvolvido pelo BNDES, 2002, p.1-24. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/f_lrfiscal.htm>. Acesso em: 2 outubro 2005.

NASCIMENTO, Edson ; DEBUS, Ilvo. **A Lei Complementar de nº 101/2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. Brasília: ESAF, 2002.

FIGUEIREDO, Carlos M. Cabral ; NÓBREGA, Marcos A.Rios da. **A Lei de Responsabilidade Fiscal – A experiência brasileira. O caso do tribunal de contas do Estado de Pernambuco**. Desenvolvido pelo BNDES, 2002, p.1-25. Disponível em: < http://federativo.bndes.gov.br/f_lrfiscal.htm>. Acesso em: 04 Janeiro 2006.

OLIVEIRA, Wéder de. **Lei de Responsabilidade Fiscal. Principais aspectos concernentes aos municípios**. Goiás: Câmara dos Deputados, 2000. 22p. Desenvolvido pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Disponível em: <<http://www.tcm.go.gov.br/download/legisla%E7%E3o/Leis%20Federais/COMENTLEI%20DE%20RESPONSABILIDADE%20FISCAL.pdf>>. Acesso em: 01 setembro 2005.

PIVA, Luiz. **Nota técnica sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Desenvolvido pelo Partido dos Trabalhadores, [2003], p.1-8. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/assessor/fiscal.pdf>> . Acesso em: 18 setembro 2005.

Presidência da República. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 16 setembro 2005.

PUTTOMATTI, Giulia da Cunha Fernandes. Os Dois Anos de Implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil: avanços e desafios. In: Congresso do CLAD, 7, 2002, Lisboa, 25p. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/etica/Eventos/CLAD%202002/CLAD-%20Guilia%20Puttomatti.PDF>>. Acesso em: 11 setembro 2006.

REIS, Heraldo da Costa. **Gestão Fiscal Responsável. Simples Municipal : Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a Lei N° 4.320**. Série Cadernos IBAM 2. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre a contribuição de Oates. Musgrave, Shah e Ter Minassian. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, n. 15(1), p. 117-137, jan./abril 2005.

SILVA, Rubens Luiz Murga da. A lei de responsabilidade fiscal e a limitação da despesa na administração pública federal. **Revista do Centro de Estudos Jurídicos do Conselho da Justiça Federal**, Brasília, n.26, p.69-78, jul./set. 2004.

TAVARES, Martus. **Fazendo o dever de casa com responsabilidade**. [2000]. Desenvolvido pelo BNDES, [2000], p.1-3. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/f_lrfiscal.htm>. Acesso em: 19 dezembro 2005.
